

O CONTROLE INTERNO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS NA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

INTERNAL CONTROL AT THE NEW BRAZILIAN LEGAL FRAMEWORK FOR BIDDING
PROCESS AND GOVERNMENT CONTRACTS



Recebimento em 02/04/2024

Aceito em 29/05/2025

Mariana Queiroz Medeiros¹

<https://orcid.org/0000-0001-6710-7863>

marianaq.medeiros@gmail.com

RESUMO

Em abril de 2021, foi promulgada a Lei n.º 14.133, que instituiu a nova lei de licitações e contratos administrativos (NLLC). Sob a influência dos órgãos de controle, foi introduzido na nova Lei um capítulo específico para o controle das contratações. O artigo, mediante uma metodologia descritiva bibliográfica, analisará a temática referente ao controle da Administração Pública no Direito brasileiro, aprofundando o tema referente ao controle interno e, mais especificamente, no âmbito das licitações e contratos, na forma da nova legislação. Concluiu-se que o grande desafio a ser enfrentado é que, ao passo que os Tribunais de Contas devem atestar o fiel cumprimento à lei e às normas contratuais, também devem propiciar segurança jurídica na aplicação dessas mesmas normas, sem criar um efeito bloqueador da inovação na Administração, ao impor um controle demasiadamente duro. Outrossim, o objetivo do legislador, ao impor regras específicas sobre o controle interno na lei de licitações, é de não apenas modificar, mas também aprimorar o ambiente institucional em que estão inseridos a Administração Pública e os agentes econômicos que com ela atuam. Não há mudança de ambiente institucional sem as devidas mudanças na cultura administrativa e nas políticas de integridade.

Palavras-chave: licitações públicas; controle da administração pública; controle interno; eficiência.

ABSTRACT

¹ Advogada estatal da Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, atualmente requisitada como assessora do gabinete do Desembargador Federal Leonardo Coutinho no Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5. Mestranda em Direito do Estado e Regulação pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE. Membro dos Grupos de Pesquisa CNPq “Desafios do controle da Administração Pública contemporânea” e “Direito e Desenvolvimento”. Especialista *lato sensu* em Direito Público (Universidade Anhanguera) e Direito Administrativo (UFPE). E-mail: mariana.qmedeiros@ufpe.br



In April 2021, it was enacted Law n. 14,133, which establishes a new law on bidding and administrative contracts (NLLC). Under the influence of control bodies, a specific chapter for contracting control was introduced into the new Law. The article, using a bibliographical descriptive methodology, will analyze the issue regarding the control of Public Administration in Brazilian Law, delving deeper into the topic regarding internal control and, more specifically, in the context of tenders and contracts, in the form of the new legislation. It was concluded that the great challenge to be faced is that, whilst the Audit Courts must attest to faithful compliance with the law and contractual standards, they must also provide legal certainty in the application of these same standards, without creating a blocking effect on the innovation in Administration, by imposing too harsh control. Furthermore, the legislator's objective, by importing specific rules on internal control into the bidding law, is to not only modify, but also improve the institutional environment in which the Public Administration and the economic agents that work with it are inserted. There are no changes in the institutional environment without drastic changes in administrative culture and integrity policies.

Keywords: bidding process; public compliance; internal control; efficiency.

1 INTRODUÇÃO

A temática das licitações públicas apresenta uma grande importância no cenário nacional, dada sua relevância para a economia e para a condução de políticas públicas, sendo delas importante instrumento. Para que este mecanismo de compras governamentais funcione de maneira mais eficaz, de modo a diminuir o número de externalidades negativas, bem como para assegurar uma maior eficiência nos contratos e certames licitatórios, o legislador inseriu na Lei n.º 14.133/21 um capítulo específico sobre o controle nas licitações (Capítulo III no Título IV – “Das Irregularidades”).

O objetivo deste texto é compreender melhor esta inovação legislativa, analisando o conteúdo normativo de cada artigo, tendo em vista que, até então, o tema do controle não recebia o tratamento legal. Para tanto, é necessário, antes, perquirir a nova lei de licitações e as expectativas para a sua devida aplicação, bem como diferenciar brevemente os tipos de controle existentes na Administração Pública, de modo a tornar mais clara a análise dos institutos legais.

A relevância do tema é elevada, uma vez que a normatização da matéria imporá à Administração Pública e quem com ela contrata uma nova cultura de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, com novas rotinas a serem inseridas



dentro do serviço público, quer dos órgãos contratantes, quer dos órgãos de controle.

O presente artigo está dividido em cinco itens, sendo o primeiro esta introdução, com a descrição do problema da pesquisa e dos objetivos deste texto. O item dois busca apresentar o panorama normativo introduzido com a Nova Lei de Licitações e Contratos. O item três abriga uma breve explanação sobre a temática do controle administrativo, de modo a preparar o leitor para o tema esmiuçado mais adiante. O item quatro se debruça sobre o conteúdo normativo propriamente dito, compreendido entre os arts. 169 e 173 da Lei n.º 14.133/2021. O último item traz as conclusões finais.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Enquanto os particulares possuem uma ampla liberdade em suas contratações, a Administração Pública deve observar o regime jurídico das licitações. Isso se dá em face da indisponibilidade do interesse público, aliada à finita disponibilidade financeira e orçamentária, o que faz com que o Estado busque a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso. Ainda que o objetivo fulcral da licitação seja a escolha do melhor fornecedor, a demora típica do procedimento administrativo gera disfuncionalidades no sistema de compras governamentais, que se tornaram ainda mais evidentes com o advento da pandemia de COVID-19.

Dito isso, em 01/04/2021 foi promulgada a Lei Federal nº 14.133, que instituiu a nova lei de licitações e contratos administrativos (NLLC) e substituiu as Leis n.º 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/2011, unificando a legislação sobre o tema, a ser aplicável aos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal, aos órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa; aos fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública – com exceção das estatais, às quais se aplica a Lei nº 13.303/2016 –, e com a promessa de modernizar e desburocratizar os processos. A novel legislação previu uma vacância de dois anos contados da publicação – prazo este prorrogado até 30/12/2023 pela Lei Complementar 198/2023 –, tempo no qual haverá o convívio de ambos os regimes de licitação e contratação, devendo a Administração Pública optar por um deles até a realização dos estudos necessários à devida adequação dos processos internos e de qualificação de seu pessoal.

Não obstante a nova lei ter sido aprovada sob a promessa de modernização, a única mudança nas fases da licitação foi a inversão da ordem, na forma já prevista pela lei do Pregão



(Lei nº 10.520/02) e agora aplicável a todas as modalidades, mantendo o rigor formal observado na Lei nº 8.666/93, além da incorporação de institutos já previstos na lei do RDC – regime diferenciado de contratações, Lei nº 12.462/2011. Ademais, o legislador estabeleceu, entre outros pontos: preferência por atos e procedimentos por meio eletrônico (art. 17, §2º) – que culminou na criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, que promete agilizar o trâmite dos processos administrativos; nova modalidade licitatória, o diálogo competitivo; extinção das antigas tomadas de preço e convite (art. 28) e revogação da definição das modalidades em razão do valor do objeto licitado; novos valores para dispensas de pequeno valor; novas regras para dispensa de licitação, consolidando alguns entendimentos jurisprudenciais a respeito; estabelecimento de novos critérios de julgamento das propostas – como o de maior desconto e maior retorno econômico – e novos modos de disputa durante a fase de julgamento das propostas.

Dessa forma, vê-se que o legislador optou pela manutenção de um arquétipo maximalista e analítico: em quase 200 artigos, foi-se muito além das “normas gerais de licitações e contratos” dispostas no título. O modelo procedimental escolhido, formalista e custoso, repleto de *steps* burocráticos, mostra que o Congresso Nacional legislou “olhando para trás” e não para a frente: enquanto na vida real as pessoas e empresas realizam suas contratações rotineiras em poucos cliques de um *smartphone* ou computador, com pesquisa imediata de preços, uma simples compra – mesmo que seja de um bem simples – demanda um moroso processo de planejamento e definição da pretensão contratual, publicação de edital e escolha da melhor proposta (CAMELO, NÓBREGA, TORRES, 2022, p. 177), não se adaptando às mudanças que o mercado e as tecnologias promoveram.

De toda sorte, o modelo adotado pode ter seu potencial disruptivo ampliado (TORRES, 2022, p. 45), a depender do tipo da regulamentação futura que vier à baila. Irene Nohara (NOHARA, 2021, p. 88) ainda destaca, quanto ao ponto, que a adoção do programa de integridade e de parâmetros de governança para prevenção e combate às fraudes e corrupção nas contratações públicas também pode ser positiva, fato diretamente ligado ao tema ora discutido.

Impende destacar, por outro lado, que a nova lei manteve como um dos princípios basilares da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º), em consonância com o objetivo fundamental da República brasileira constante no art. 3º, II, da Constituição Federal, e introduziu como novidade o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional como objetivo do processo licitatório (inciso IV do art. 11, Lei n.º 14.133/21). De mesmo modo, manteve como um critério de desempate a preferência por bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia do país (inciso III do §1º do art. 60),



assim como a margem de preferência por produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no Brasil, limitando, no entanto, a no máximo vinte por cento (§2º do art. 26).

Ainda, é digno de nota que a Lei n. 14.133/21 incorporou o princípio da eficiência em seu texto, com o objetivo de satisfazer o interesse público por meio de contratos de maneira ideal, com o melhor uso de recursos financeiros e humanos, velocidade e produção de impactos mais baixos (VALLE, TRANSMONTANO, GÓMEZ, 2023, p. 8). Cabe destacar a lição de Joel de Menezes Niebuhr (NIEBUHR, 2022, p. 91), segundo o qual a eficiência está ligada não apenas com a busca por resultados, mas também se relaciona com a avaliação de aspectos qualitativos (seletividade), econômico-financeiros (economia) e temporais (velocidade) em sua obtenção, de modo que está conectada diretamente à noção de controle da administração de sua atuação. A busca pela eficiência, dessa forma, revela a concretização de um modelo administrativo gerencial, em que mecanismos próprios de instituições privadas passam a fazer parte das rotinas de uma Administração Pública empenhada em atingir resultados.

Não se pode olvidar que o regime jurídico das licitações está intrinsecamente ligado à condução de políticas públicas, sendo delas importante instrumento: diante do enorme poder de compra governamental brasileiro – que atinge mais de setenta bilhões de reais anuais, ou seja, mais de 10% do PIB nacional (NOHARA, 2022, p. 36) –, as licitações podem impulsionar iniciativas inovadoras, o desenvolvimento nacional sustentável, incentivar a inclusão social e o pleno emprego e, diante dessa força econômica, também deve ser assegurada uma atuação eficiente. Especificamente no que se refere ao setor de infraestrutura, os investimentos realizados ainda garantem que o país seja mais eficiente em sua produção como um todo, o que conecta as licitações no setor, intrinsecamente, com o projeto de desenvolvimento do Brasil.

Outrossim, durante a tramitação do projeto de lei, houve a influência de diversos atores públicos e privados (NOBRE JUNIOR; TORRES, 2021, p. 32), dentre os quais se destacam os órgãos de controle, cuja atuação resultou em um capítulo na lei específico para o controle das contratações. A previsão legal de que a alta administração do setor ou entidade pública será responsável pela implementação da governança das contratações, buscando avaliar, orientar e monitorar os processos licitatórios e respectivos contratos, com o fim de atingir não apenas os objetivos buscados no certame, mas também promover a eficiência e a eficácia nas contratações, reflete uma demanda dos Tribunais de Contas por maior responsabilidade no trato da coisa pública e na fiscalização dos contratos por parte dos gestores públicos, de forma a assegurar uma maior segurança e probidade na Administração Pública.



Quanto ao ponto, cabe relembrar que a designação “controle” possui um conceito mais amplo do que “fiscalização”: diz respeito às fases iniciais do procedimento, e à possibilidade de autorizar, sustar ou impedir a realização de atos que estejam sendo realizados por terceiros. Dessa forma, o controle não ocorre apenas sobre as atividades públicas, mas também nas privadas, através das chamadas auditorias internas. Afinal, uma das características de um regime republicano reside no controle público do poder como forma de assegurar o respeito aos direitos de liberdade. O tema do controle será tratado mais minuciosamente no capítulo seguinte.

3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTROLE

O controle público instituído pela Constituição Federal de 1988 possui como característica principal o caráter federativo, pois deve obrigatoriamente ser seguido pelos Estados membros (art. 75), além de permear todos os Poderes, não sendo atividade exclusiva do Poder Executivo – apesar de neste prevalecer. Bem assim, o texto constitucional previu a existência de controle interno no art. 74, que se dá, dentre outros instrumentos, através da avaliação do cumprimento de metas do plano plurianual, dos programas de governo, orçamentos da União, e de controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas, pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (art. 70).

Nesse toar, os responsáveis pelo controle interno, tão logo apurem alguma irregularidade, devem comunicar imediatamente ao Tribunal de Contas da União – TCU, órgão responsável pelo controle externo. Este, segundo o texto constitucional, deve ser exercido pelo Poder Legislativo – através da Comissão Mista do Orçamento (art. 72) – com o auxílio do TCU, além do efetivo controle social (art. 74, §2º). Tal arranjo constitucional se justifica ante o sistema de freios e contrapesos, típico de uma democracia que fragmenta o poder político entre diversos órgãos. Outrossim, o controle das contratações públicas se sujeita a uma série de princípios constitucionais e legais que compõem o chamado Direito Administrativo Sancionador (VIEIRA, 2021, p. 43) que, dada sua natureza punitiva estatal, sofre inegável influência do Direito Penal, de modo que os princípios deste ramo do Direito também devem ser aplicados, com as devidas adaptações (NOBRE JÚNIOR, 2000).

Quanto ao ponto, Thiago Marrara (2019a, p. 254) destaca que controle pressupõe conhecimento sobre uma situação ou realidade (controle de meio) ou sobre a consecução de um objetivo (controle de resultado), se originando tal conhecimento da atividade fiscalizatória e de



monitoramento do objeto controlado, resultando, por fim, em correções que se mostrarem necessárias (através de técnicas administrativas como da convalidação, anulação e revogação) ou na imposição de sanções, que podem ser positivas (recompensas, premiações) ou negativas (punições disciplinares ou penais).

Especificamente quanto ao controle interno, de acordo com Renato Pereira Monteiro (MONTEIRO, 2015, p. 162), este consiste no “processo composto pelo conjunto de políticas, pelas regras de estrutura organizacional e pelos procedimentos adotados dentro da entidade para vigiar, fiscalizar e verificar, que permite criar mecanismos de correção, prevenção, direção e observação para eventos que possam impactar no alcance dos objetos da organização”. Para José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2014, p. 33), considerando o dúplice aspecto do controle interno, é possível desdobrá-lo em duas atividades: fiscalização e revisão; correspondendo a primeira à “observação que se faz quanto à legitimidade da ação estatal”, enquanto a revisão busca “alterar ou excluir determinada conduta administrativa por algum motivo a ser informado pelo administrado ou pela própria Administração”.

Assim, um sistema de controle interno é distribuído nos vários segmentos do serviço público, envolvendo desde o menor nível de chefia até o gestor principal, o qual utiliza uma estrutura de apoio, sendo um processo de responsabilidade da gestão com o intuito de assegurar o atingimento dos seus objetivos (MONTEIRO, 2015, p. 162) – no caso da Administração Pública, o interesse e a finalidade pública. Dessa forma, todas as atividades desenvolvidas pela Administração Pública são devidamente controladas, sendo cada agente responsável por sua área, respondendo pelas normas e legislações específicas às matérias atinentes a cada setor.

Nesse contexto, tem-se que o controle interno possui uma natureza tipicamente administrativa, reportando-se aos princípios da legalidade e hierarquia (JUSTEN FILHO, 2021, p. 1687). Quanto à sua incidência no âmbito das licitações e contratações públicas, no regime previsto pela Lei nº 14.133/21 observa-se que o legislador adotou uma concepção dinâmica e articulada sobre controle, frisando a integração das atividades administrativas, além de apregoar a observância de práticas e critérios próprios de controle, induzindo boas práticas a serem adotadas pelo mercado fornecedor.

Ainda segundo Justen Filho (2021, p. 1688), a Lei nº 14.133/21 estabelece que os critérios fundamentais que norteiam o controle devem ser interiorizados na atividade administrativa, de modo a tornar a gestão dos riscos permanente, contínua e difundida em todos os órgãos administrativos, nos moldes do art. 169. Assim, para além de ser exigido da Administração Pública a transparência em seu agir, deve o administrador também seguir regras de governança pública,



nos termos do parágrafo único do art. 11 da mesma lei. A inovação legislativa vai ao encontro da tendência, apontada por Thiago Marrara (2019a, p. 257), de estruturação, dentro de cada ente estatal, de órgãos especializados em controle interno e que agem paralelamente aos órgãos executórios. Assim, para além do controle hierárquico (exercido pelo órgão hierarquicamente superior) e do autocontrole (exercido pelo próprio autor do ato administrativo), tem-se um mecanismo de controle prévio, concomitante ou posterior, realizado no seio da administração pública².

Observa-se que o legislador previu um programa de governança das contratações (*compliance*) para o setor público, com a necessidade de avaliação, direção e monitoramento, com adequado controle, da estratégia apta a alcançar os objetivos do processo licitatório (art. 11, *caput*), e do alinhamento destas com o planejamento estratégico estatal e às leis orçamentárias. Tal planejamento, por seu turno, mostra-se imprescindível para que o Estado consiga traçar estratégias, com vistas ao desenvolvimento nacional, utilizando-se das licitações como indutoras de comportamentos do mercado.

Cabe referir, por oportuno, que *compliance* deve ser compreendido em um sentido mais amplo, envolvendo não só sistemas anticorrupção e antifraude, mas também temas como diversidade, direitos humanos, ambiental, concorrencial, sendo o programa de integridade parte do *compliance* anticorrupção, aplicado especificamente à esfera dos contratos (NOHARA, 2022, p. 352 e ss). Segundo Irene Nohara, *compliance* pode ser definido como um “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, controle interno e incentivo à denúncia de irregularidades”, através da aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração. Assim, ao identificar, prevenir e remediar fraudes e corrupção em licitações e contratos, também se estimula a autorregulação e a construção de um caminho de responsabilidade social das empresas, gerando, por conseguinte, uma cultura de integridade, ao incentivar-se posturas éticas. Não se pode olvidar, nesse diapasão, dos objetivos metacontratuais do processo de contratação público: o poder de compra da Administração não só pode, mas deve ser utilizado como criador e estimulador da formação de um mercado de fornecedores íntegro, confiável e ético.

² Thiago Marrara (2019a, p. 257) ainda aponta as vantagens da criação de órgãos especializados em controle interno, que agem paralelamente aos órgãos executórios: “As principais vantagens dessa terceira modalidade em confronto com as duas modalidades tradicionais de controle internos são de duas ordens. A primeira reside no maior distanciamento do controlador em relação às funções administrativas e às pessoas controladas; a segunda, no maior grau de tecnicidade e profissionalismo, uma vez que os órgãos especializados de controle interno assumem estrutura orgânica própria, composta geralmente por servidores dotados de expertise nessa função.”



Finalmente, cabe referir que Thiago Marrara (2019a, p. 258-265) apontou cinco dos “inimigos” (deficiências e falhas) que tornam o controle da Administração Pública pouco efetivo em inúmeras situações: a falta de especialização técnica nos assuntos necessários por parte dos agentes responsáveis pelo controle (“difícilmente será possível controlar com a devida qualidade as despesas de um órgão ou suas licitações sem noções de direito administrativo e contabilidade”); reduzido distanciamento entre controlador e controlado, sendo necessário partir da premissa que o ambiente administrativo jamais foi ou será neutro, e levando-se em consideração que o órgão responsável pelo controle interno sempre sofrerá pressões desfavoráveis à sua atuação efetiva; corporativismo protetivo e imunizante (“movimento de autoproteção dos interesses de classes profissionais dentro da Administração”); impunidade ou insuficiência de sanções; e custos associados ao controle interno.

4 CONTROLE INTERNO NA LEI N.º 14.133/21

O programa de integridade no corpo do texto da NLLC se verifica presente em diversos pontos, dos quais se destacam os seguintes: Previsão de exigência de obrigatoriedade na implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor em contratações de grande vulto, no prazo de 6 meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento (art. 25, §4º); previsão do desenvolvimento do programa de integridade enquanto critério de desempate (art. 60), conforme orientações dos órgãos de controle, sendo o quarto critério mencionado³; consideração da implantação ou aperfeiçoamento do programa de integridade enquanto fator a ser considerado com potencialidade de mitigação da aplicação das sanções contratuais (art. 156, §1º, V); exigência de programa de integridade como condição para reabilitação na aplicação das sanções de apresentação de documentação falsa e de cometimento de ato contra a administração (art. 5º, Lei 12.846/13) (art. 163, parágrafo único).

Destaca-se, finalmente, que a Lei nº 16.722/19 do Estado de Pernambuco já previa a implementação de programa de integridade como exigência das pessoas jurídicas contratadas em obras de grande vulto⁴, mostrando, mais uma vez, que a novel legislação fez por bem incorporar alguns mecanismos de governança já utilizados por Estados-membros e empresas.

³ Sendo o primeiro critério de desempate, a disputa final; o segundo, avaliação do desempenho contratual prévio; e o terceiro: desenvolvimento de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho

⁴ **Lei Estadual nº 16.722/19: Art. 6º A implementação de Programa de Integridade será exigida das pessoas jurídicas contratadas em razão da celebração, aditamento ou alteração de:**

I - contratos de obras, de serviços de engenharia, e de gestão com a administração pública firmados a partir de 1º de



Passando para uma análise específica do conteúdo normativo do capítulo III da Lei nº 14.133/21, verifica-se que o legislador acolheu as soluções consagradas na Instrução Normativa Conjunta (INC) MPOG/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. A referida INC sugere à Administração Pública a adoção de conceitos e de práticas contemporâneas de bom governo, adotados também pela iniciativa privada, através da governança – processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, ao passo que lidera estrategicamente e monitora a atividade da gestão, com vistas a alcançar seus objetivos – e do gerenciamento de riscos, controlando potenciais eventos ou situações (LEAL, 2021, p. 154-155).

No art. 3º do referido normativo, há a expressa previsão de implementação, manutenção, monitoramento e revisão dos controles internos da gestão por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo poder público, além da previsão de linhas de defesa, de modo bastante semelhante ao que foi previsto no art. 169 da NLLC. Thiago Marrara (2019b, p. 24) defende que o Estado já tem sua forma própria de *compliance*, qual seja, os mecanismos de controle interno cuja criação a Constituição impôs, devendo a Administração Pública aprender com a iniciativa privada, de modo a aperfeiçoar os mecanismos tradicionais de controle interno, superando as ineficiências.

O art. 169 prevê a divisão das competências de controle interno, a exemplo do que já ocorrera na Constituição Federal (entre Congresso Nacional e TCU), de modo a atingir mais facilmente a finalidade pública. Tal qual como ocorre com o sistema de freios e contrapesos decorrente da divisão de poderes em um regime democrático, não se mostra razoável o acúmulo de poder nas mãos de um único órgão, que assumiria, por conseguinte, todos os riscos da universalidade do controle a ser exercido (JUSTEN FILHO, 2021, p. 1685). Dessa forma, limita-se as competências dos órgãos de controle, ao tempo em que se exige uma solução de permanência e continuidade de suas atividades, que devem ser difundidas no âmbito de todos os órgãos administrativos.

janeiro de 2022, desde que possuam o valor global da contratação igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); (Redação do inciso dada pela Lei Nº 17133 DE 18/12/2020).

II - contratos de obras, de serviços de engenharia, e de gestão com a administração pública firmados a partir de 1º de janeiro de 2024, desde que o valor global da contratação seja igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); e (Redação do inciso dada pela Lei Nº 17133 DE 18/12/2020).

III - contratos administrativos em geral, não previstos nos incisos I e II, firmados a partir de 1º de janeiro de 2025, desde que o valor global da contratação seja igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). (Redação do inciso dada pela Lei Nº 17133 DE 18/12/2020). (grifos e destaques nossos)



Outrossim, o art. 169 previu as chamadas linhas de defesa de controle, inspiradas na metodologia adotada para gestão de riscos e controle interno sugerida pelo IIA (*Institute of internal auditors*) em 2013. Segundo essa metodologia, a primeira linha consiste nas funções que gerenciam e têm propriedade sobre riscos (“servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade”); a segunda linha, em funções que supervisionam riscos (“unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade”); e a terceira linha, em funções que fornecem avaliações independentes (“órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas”). Dessa forma, tem-se uma proposta de operacionalização de um gerenciamento de riscos exitoso, definindo papéis distintos a serem desempenhados por cada “linha”, além de uma concepção harmônica da atuação dos órgãos de controle externo e dos demais agentes públicos.

Segundo os idealizadores do modelo (IIA, 2013, p. 3), não basta que diferentes atividades de risco e controle existam: o desafio é determinar funções específicas, com responsabilidades claras definidas, e coordenar com eficácia e eficiência esses grupos, de forma que não haja “lacuna” em controles, nem duplicações desnecessárias na cobertura.

O §3º do art. 169 estipula as premissas para atuação de cada uma das linhas de defesa. Segundo o modelo adotado, há a responsabilidade pessoal da alta administração da unidade, responsabilidade individual do agente subordinado pela infração a seus deveres e responsabilidade da autoridade superior pelas falhas do serviço, sempre que a sua ocorrência tiver sido propiciada pela ausência de adoção das práticas e soluções necessárias e adequadas.

A responsabilidade da alta administração da unidade (*tone at the top*) se dá através da avaliação, pela autoridade, da viabilidade de implantação dos mecanismos e soluções pertinentes, levando em consideração as possíveis alternativas. Assim, deve a autoridade justificar a escolha por práticas menos sofisticadas, tendo o dever de implantar mecanismos que assegurem a integridade ética e a segurança jurídica, incluindo a adoção de gestão de riscos e a implantação de controle preventivo no âmbito dos serviços administrativos. Outrossim, cabe à alta administração o dever de prestação de contas sobre o estabelecimento e consecução dos objetivos da organização, bem como a definição das estruturas e processos de governança para o melhor gerenciamento dos riscos (IIA, 2013, p. 5).

Ainda quanto ao ponto, destaca-se que a disciplina concreta desses mecanismos de gestão de risco e controle preventivo depende de regulamentação (art. 169, §1º) que, até o presente momento, ainda não foi editada. Impende ressaltar, ainda, que a responsabilidade da alta

administração já era corriqueira dentro da jurisprudência do TCU⁵, assim como o dever de justificar a escolha dos métodos adotados⁶.

A adoção do modelo das linhas de defesa recebeu diversas críticas: destacam Ronny Charles e Edilson Nobre (2021, p. 37) que a matéria não parece ser propícia a disciplinamento por lei, dada a rigidez dela decorrente, bem como não se caracterizar como norma geral de licitação. Quanto a este último ponto, é de se lembrar que o Brasil, dado o seu tamanho e heterogeneidade, apresenta diferentes níveis de dificuldades e disparidades entre as unidades federativas, não sendo possível traçar precisamente a divisão entre as linhas de defesa, por exemplo, em pequenos municípios: dada a peculiaridade de organização de cada órgão público, tais linhas podem ser menos distintas, com sobreposições de responsabilidades.

Bem assim, é de se atentar também à escolha sintática do legislador, que manteve a expressão originariamente idealizada pelo IIA (linhas de defesa). Questiona-se: estar-se-ia defendendo a Administração Pública contra os riscos que impedem a consecução de objetivos públicos, ou contra os particulares, por desconfiança, como resquício de uma administração pública burocrática, que ainda vê o particular como um inimigo? Ainda quanto às escolhas sintáticas, o artigo 169 se refere à defesa das contratações públicas, focando, portanto, no resultado do processo licitatório, em vez de idealizar um modelo que buscasse a proteção da legalidade ou do interesse público, bens maiores e mais complexos.

Ainda, não se pode perder de vista que metodologias sempre estão evoluindo e cambiando. O modelo adotado pelo legislador já se encontra defasado, tendo o IIA proposto uma revisão global para o “modelo das 3 linhas”, propondo uma diretriz que não é mais puramente defensiva, mas também envolvida em encontrar oportunidades, criar valor e, ao mesmo tempo, protegê-lo (IIA, 2020, p. 1). A mudança mais significativa consiste na incorporação do corpo diretivo, da gestão executiva e da auditoria interna ao modelo, delineando suas funções e responsabilidades dentro da governança geral da organização (CHAMBERS, 2020). Apesar de manter os termos “primeira linha”, “segunda linha” e “terceira linha” do modelo original em razão da familiaridade, no novo modelo não pretendem denotar elementos estruturais, mas apenas uma diferenciação útil de papéis. Segundo o Instituto, a numeração (primeira, segunda, terceira) não deve ser mais considerada como significando operações sequenciais, mas sim em uma estrutura em que todos os papéis

⁵ “(...) cabe a responsabilização de agentes políticos, ainda que não tenham praticado atos administrativos, quando ficar evidenciado que as irregularidades detectadas, por sua amplitude ou relevância, demonstrem que houve omissão da autoridade no seu dever de supervisão hierárquico.” (Acórdão 3.576/2019 – 1ª Câmara, rel. min. Benjamin Zymler).

⁶ À guisa de exemplo, Acórdão 820/2019 – Plenário, rel. min. Bruno Dantas.



operam simultaneamente (IIA, 2020, p. 5). Assim, em uma realidade atual líquida, com riscos complexos, avanços tecnológicos constantes, engessar a proposta de controle interno a um modelo, dentro do texto legal, parece não se mostrar a melhor saída, ainda que a metodologia seja aplicada de acordo com as atualizações propostas.

Prosseguindo na análise do art. 169, os §§2º e 3º preveem o acesso a informações (§2º) e dever de promover o saneamento de defeitos (§3º) pelos órgãos de controle no exercício de sua função. O §2º previu, inclusive, o acesso a documentos e informações protegidos por sigilo, que deve ser afastado quando pertinente e necessário ao desempenho das funções de controle, sendo o agente responsável formalmente por tal acesso.

Bem assim, quando constatada simples impropriedade formal, devem ser adotadas medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, se o agente tiver competência para tanto (inciso I). Caso não possua, deve ser oficiado quem tenha poderes, indicando possíveis providências a serem tomadas. Dessa forma, surge um dever de providências para repressão de danos, no caso de falhas mais graves (inciso II), a depender da função ocupada pelo agente, além do dever de representar ao Ministério Público sobre fatos que apresentem indícios de crimes.

Impende ressaltar, por oportuno, que prevalece nos órgãos de controle o entendimento de que não cabe a tutela dos direitos e interesses subjetivos dos sujeitos privados (licitantes, contratados), diferenciando-se entre o interesse público primário e o secundário. À guisa de exemplo, já se manifestou o TCU no sentido de que *“não compete a este Tribunal, sem a presença de interesse público, tutelar direitos subjetivos de licitante ou contratado, os quais devem recorrer à via administrativa ou judicial para buscar a satisfação de pretensão a direito aparentemente violado”* (Acórdão 2.656/2019, Plenário, rel. min. Ana Arraes). O referido caso se tratou de uma representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no DNIT, relacionadas ao procedimento licitatório RDC Eletrônico 425/2014-12, cujo objeto era a “contratação integrada de empresa para a prestação de serviços de elaboração de projeto básico e de projeto executivo de engenharia e execução das obras de implantação e pavimentação da rodovia BR-080/GO, incluindo obras de arte especiais”. As duas ilegalidades supostamente praticadas seriam a inabilitação indevida do Consórcio participante do certame, e a decisão da autarquia pela revogação do certame com motivação inadequada e conflitante, e sem possibilitar o contraditório aos licitantes. Na ocasião, o TCU consignou o entendimento de que a verificação do atendimento ou não, dos requisitos de habilitação técnica se circunscreveria, no presente caso, à discussão de interesses

privados, pois não foram formulados questionamentos quanto a possíveis ilegalidades no edital pelo licitante.

Cabe referir, entretanto, que tal posicionamento não é unânime na doutrina. Marçal Justen Filho (2021, p. 1692-1694) tece duras críticas a esse posicionamento, explicando que todo órgão de controle está vinculado a fiscalizar e a promover a realização da ordem jurídica, não existindo uma competência limitada exclusivamente às ações ou omissões diretamente lesivas ao patrimônio público. Assim, a lesão a direitos e interesses do particular produzem, de modo indireto, prejuízo a interesses estatais. Destacou ainda o eminente administrativista que a própria Lei nº 14.133/21 previu a tutela a lesão dos direitos do particular (como, por exemplo, nos casos de mora no pagamento e consequente paralisação da execução). Logo, inexistiria razão para o órgão de controle se quedar inerte, mormente quando há a possibilidade de que a lesão dos interesses e direitos subjetivos resulte na condenação do erário ao pagamento de indenização, como dano reflexo, além da necessidade da criação de um ambiente de integridade nas contratações administrativas, tão apregoado pela novel legislação.

No art. 170, o legislador focou na atuação dos órgãos de controle na fiscalização dos atos referentes aos contratos e licitações públicas, estabelecendo critérios e parâmetros para a fiscalização exercida pelos órgãos de controle, com foco nos resultados. Neste ponto, o dispositivo se mostra em consonância com a LINDB, que, em seu art. 22, estabeleceu a necessidade de observância da consequência prática do ato, bem como dos resultados obtidos (FERNANDES, 2021, p. 51).

Frisa-se que a fiscalização operacional, nos moldes pensados a partir da Constituição Federal de 1988, permitiu/induziu a inserção na atividade de controle da medição da eficácia, eficiência e efetividade dos gastos da União, marcando, portanto, uma mudança de postura do controle externo, que assumiu uma posição equidistante, com corpo técnico próprio, aperfeiçoando-se a atividade administrativa, ao passo que se pensou em uma fiscalização operacional com risco de punição.

O protagonismo dos Tribunais de Contas, aliado ao recrudescimento do controle, resultou em uma maior profissionalização e aperfeiçoamento da gestão pública. Contudo, a hipertrofia do papel fiscalizador dos Tribunais de Contas acabou por gerar um comportamento disfuncional: o risco de punição reduziu os incentivos à ocupação de cargos de chefia, com mais responsabilidades, desestimulou a tomada de decisões arrojadas e eficientes, e induziu estratégias de fuga da responsabilização. O TCU assumiu o papel de “*revisor geral da administração*” (TRISTÃO, 2020): apesar de assumir um papel colaborativo, há uma tendência a guiar a Administração Pública



segundo seu próprio juízo de valor, em um verdadeiro “Direito Administrativo do medo”, na expressão cunhada por Rodrigo Valgas dos Santos. Com isso, cria-se uma disfuncionalidade em razão da atuação controladora – não só do Tribunal de Contas, mas também dos demais órgãos que compõem as instâncias de controle, como o Ministério Público, o Judiciário e as Controladorias –, que, em última análise, faz com que os gestores mais inovadores fiquem paralisados (“paralisia decisória”) pelo medo de serem responsabilizados por quaisquer condutas que porventura sejam interpretadas como ilegais – ainda que imbuídos de boa-fé e sob outra ótica, sejam condutas legítimas –, gerando o chamado “apagão das canetas”, diante do cenário de insegurança jurídica.

Verifica-se, portanto, uma necessidade de limitação da atuação do TCU, sob pena de transformar este órgão controlador em uma espécie de administrador público hierarquicamente superior que o constituinte não desejou (JORDÃO, 2016, p. 64), para evitar a eliminação da própria razão de ser das instâncias sujeitas ao controle. Sugere-se a preservação do mérito administrativo, delimitando-se, por conseguinte, a competência de controle (art. 70, CF) à legalidade, legitimidade e economicidade, não se perdendo de vista os parâmetros de interpretação do Direito Público postas na LINDB, notadamente se considerando os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as consequências jurídicas e práticas da decisão (NOBRE JUNIOR, 2019).

Por seu turno, o art. 171 estabelece premissas para a atuação do controle. O inciso I inova, definindo um certo contraditório como condição para possíveis propostas de encaminhamento, quando elas possam ter impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados. A oitiva dos gestores já era rotina necessária nos processos do TCU, mas não havia expressa previsão de que ocorresse no âmbito do controle interno. Por seu turno, o inciso II determina a adoção de procedimentos objetivos e imparciais e a elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle, de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados. Tal previsão já fazia parte da atuação do Tribunal de Contas, que não pode julgar com base em relatórios sem fundamentação técnica, em interesses pessoais ou interpretações tendenciosas.

Por fim, o inciso III previu a definição de objetivos em alguns regimes de contratação de acordo com as suas finalidades, além da conformidade do preço global com os parâmetros de mercado. Supõe-se que tal previsão pode consistir em erro do legislador, uma vez que a fixação de objetivos para os regimes de execução deve ocorrer ainda na etapa preparatória ou de planejamento. Uma possível interpretação do inciso, de modo a torná-lo compatível com o restante



do texto legal, é de que o órgão de controle deve observar a avaliação dos objetivos, ou observar os objetivos já definidos anteriormente, de acordo com a finalidade da contratação.

Os parágrafos do art. 171 preveem a suspensão cautelar do processo licitatório pelo tribunal de contas. Contudo, a lei não estabelece os efeitos jurídicos decorrentes de eventual omissão do Tribunal de Contas ou desrespeito ao prazo assinalado para se pronunciar. Quanto ao ponto, a interpretação feita por Ronny Charles (2022, p. 846) é de que a suspensão cautelar perde efeito jurídico caso não haja pronunciamento definitivo no prazo, mais a prorrogação.

O art. 172, que previa uma vinculação dos órgãos de controle aos enunciados do TCU, foi vetado pelo Presidente da República. O veto se deu em razão da violação do princípio da separação de poderes, do pacto federativo e autonomia, auto-organização e autoadministração dos Estados, DF e municípios, ao criar força vinculante às súmulas do TCU, criando subordinação técnica inexistente no nosso ordenamento jurídico.

Cabe referir, por oportuno, que o Tribunal de Contas da União não possui função jurisdicional, possuindo o papel constitucional de órgão auxiliar ao Congresso Nacional para exercício do controle externo. É papel do Poder Judiciário aprovar súmulas e entendimentos com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do referido Poder e à Administração Pública. Ainda, não há hierarquia nem subordinação entre os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais em relação ao TCU. Não obstante seja corriqueiro, na prática dos TCEs, que se utilize como argumento entendimentos do Tribunal de Contas da União, estes não têm a obrigação de seguirem as decisões da corte de contas federal, pois não há um paralelismo com a atribuição de efeitos vinculantes prevista no art. 103-A da Constituição para o Poder Judiciário dentro das estruturas dos tribunais de contas brasileiros.

Por outro lado, é notório que a intenção do legislador ao tentar inserir tal norma era de conferir maior segurança jurídica às decisões dos órgãos de controle. É de se destacar, inclusive, que tal determinação ia ao encontro do parágrafo único do art. 30 da LINDB, que previu a possibilidade de a Administração Pública conferir caráter vinculante a regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas em relação ao órgão ou entidade a que se destinam. Dessa forma, a *mens legis* era de houvesse menos interpretações heterogêneas e variáveis entre os Tribunais de Contas.

Finalmente, o art. 173 previu que os Tribunais de Contas devem promover eventos de capacitação para os servidores e empregados públicos para o correto desempenho das funções essenciais à execução da Lei. Na prática, tais cursos e eventos já ocorriam, sendo importante ferramenta de atualização do corpo técnico das instituições públicas.



Entretanto, é importante tecer críticas à escolha do legislador, tendo em vista que a Constituição não dispôs sobre a competência dos Tribunais de Contas de exercer a função de capacitar. Como relembra Marçal Justen Filho (2021, p. 1714), “a atividade-fim dos Tribunais de Contas (...) não é promover treinamento”. O oferecimento de cursos para capacitação de servidores tem uma consequência negativa: acaba por criar um efeito bloqueador de novas práticas administrativas, vedando a concretização de arranjos mais eficientes que destoem do que foi consolidado pela Corte de Contas, assumindo a natureza de uma estratégia “autoderrotável” (*self-defeating*).

De toda sorte, não se pode olvidar que o papel exercido pelas Cortes de Contas ao orientar, consolidar entendimentos através de julgamentos reiterados e oferecer cursos de capacitação é de aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, cumprindo, por conseguinte, o disposto no art. 30 da LINDB, em verdadeiro controle preventivo sobre licitações e contratações.

5 CONCLUSÕES

O regime jurídico das licitações está intrinsecamente ligado à condução de políticas públicas, sendo delas importante instrumento, podendo também impulsionar novos setores empresariais, incentivar o emprego, possuindo um papel crucial para o desenvolvimento do país, mormente quanto ao setor de infraestrutura. Em contrapartida, diante da grandiosidade do poder público de compra, mostra-se necessário um melhor e mais amplo controle das atividades a serem desempenhadas tanto pelos órgãos públicos promotores de certames, como pelas empresas porventura contratadas.

Nesse diapasão, sob a influência dos órgãos de controle, foi introduzido na nova Lei de Licitações, n.º 14.133/21, um capítulo específico para o controle das contratações. Com isso, foram traçadas diretrizes para a atuação dos gestores públicos em diversos níveis hierárquicos, através da adoção do modelo das linhas de defesa, além de estipular balizas para a prática dos tribunais de contas e demais órgãos de controle, como critérios a serem adotados durante as fiscalizações (arts. 170 e 171), e incentivo à capacitação de servidores e empregados públicos (art. 173).

É de se ressaltar, inclusive, que o capítulo sobre controle na lei de licitações possui harmonia com os novos artigos introduzidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, ao promover a cultura institucional de que a atuação dos órgãos de controle não pode perder de vista os obstáculos e dificuldades reais do gestor, tampouco as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.



De toda sorte, o grande desafio que se percebe é de, ao passo que os Tribunais de Contas devem atestar o fiel cumprimento à lei e às normas contratuais postas entre as partes, também devem propiciar segurança jurídica na aplicação dessas mesmas normas, sem criar um efeito bloqueador da inovação na Administração Pública, ao impor um controle demasiadamente duro. Somente assim, atingirá o seu papel constitucional de controlador preventivo sobre as licitações e contratos.

Não se pode perder de vista, por fim, que o objetivo da imposição de regras específicas sobre o controle interno nas licitações e contratos é não apenas modificar, mas também aprimorar o ambiente institucional em que se encontram não só a Administração Pública, mas também os agentes econômicos que com ela atuam. Entretanto, não há mudança de ambiente institucional sem as devidas mudanças na cultura administrativa e nas políticas de integridade: mostra-se necessário, portanto, uma reflexão profunda não só das relações entre os setores público e privado, mas também de fenômenos enraizados na cultura brasileira, como a corrupção e os favoritismos.

Com isto, tem-se como imprescindível uma maior capacitação dos agentes públicos, notadamente quanto à observância da moralidade e da eticidade no trato com a coisa pública, bem como na necessidade de envolvimento no processo de tomada de decisões e no comprometimento direto quanto às consequências dos atos, de todos os agentes públicos, inclusive da alta administração da unidade – já que, segundo a estrutura pensada pelo legislador, são responsabilizados de forma muito mais contundente. Tendo em vista que a atividade controladora requer conhecimentos não só de Direito, mas também de Administração e Ciências Contábeis, mostra-se imprescindível pensar de forma mais plural para a devida resolução dos problemas apontados.

REFERÊNCIAS

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Chales Lopes de. **Análise econômica das licitações e contratos**: de acordo com a Lei n.º 14.133/2021 (nova Lei de Licitações). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Tratado de Direito Administrativo**: controle da administração pública e responsabilidade do Estado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2014. v. 7.

CHAMBERS, Richard. **New IIA Three Lines Model Offers Timely Evolution of a Trusted Tool**. Disponível em: <https://www.richardchambers.com/%E2%80%8Bnew-iaa-three-lines-model-offers-timely-evolution-of-a-trusted-tool/>. Acesso em: 12 set. 2022.



FERNANDES, Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby. **O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União em matéria de contratações públicas e a Lei nº 14.133/2021.** Dissertação (mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/25909>. Acesso em: 15 out. 2022.

FIUZA, Eduardo P. S.; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro; LOPES, Virginia Bracarense; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; SANTOS, Franklin Brasil. **Compras públicas centralizadas em situações de emergência e calamidade pública.** Texto para discussão 2575. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10203>. Acesso em: 12 set. 2022.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA) – INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Declaração de Posicionamento do IIA:** as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41842>. Acesso em: 12 set. 2022.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA) – INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Modelo das três linhas do IIA 2020:** uma atualização das Três Linhas de Defesa. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ii-a-2020>. Acesso em: 12 set. 2022.

JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? In: LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de (organizadores). **Transformações do Direito Administrativo:** consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. p. 61-86.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas:** Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LEAL, Rogerio Gesta. Controle de Integridade e Administração Pública: sinergias necessárias. **Sequência:** Estudos Jurídicos e Políticos. [S. l.], v. 41, n. 86, p. 148–169, 2021. DOI: 10.5007/2177-7055.2020v41n86p148. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/72940>. Acesso em: 18 set. 2022.

MARRARA, Thiago. Controle interno da administração pública: suas facetas e seus inimigos. MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito.** Curitiba: Íthala, 2019, p. 251-266.

MARRARA, Thiago. Quem precisa de programas de integridade (“compliance”)? **Revista de Direito da Administração Pública da Universidade Federal Fluminense**, Rio de Janeiro, ano 4, v. 1, n. 2, p. 7-27, jul./dez. 2019.

MONTEIRO, Renato Pereira. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implementação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 159-188, jan./abr. 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo.** 5. ed. Belo



Horizonte: Fórum, 2022.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A nova lei de licitações e o controle das contratações públicas. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 20, n. 04, p. 19-48, out./dez. 2021.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 219, p. 127-151, jan./mar. 2000.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Tratado de Direito Administrativo: licitação e contratos administrativos**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. v. 6.

SILVA FILHO, João Antônio da. **Tribunais de contas no Estado democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas Comentadas**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022.

TRISTÃO, Conrado. TCU: órgão de controle externo ou revisor geral da administração? Jota, 14 set. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-orgao-de-controle-externo-ou-revisor-geral-da-administracao-14092019>. Acesso em: 18 out. 2022.

VALLE, Vivian Cristina López; TRANSMONTANO, João Pedro Teixeira; GÓMEZ, Rodolfo Cancino. Governance of public contracts: the materialization of efficiency and planning principles in law 14,133/2021. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis, v. 44, n. 94, p. 1-36, 2023.

VIEIRA, Danilo Miranda. Atividade fiscalizatória e sancionatória do controle em face dos contratos de fomento à inovação. NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira (org.). **Paradigmas do Direito Administrativo Sancionador no Estado Constitucional**. São Paulo: Dialética, 2021, p. 39-62.

