

## O PAPEL DO CONTROLE INTERNO SOB A ÉGIDE DA LEI 14 133/2021 E DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

Ercio de Arruda Lins\*  
Ney Mussa de Moraes\*\*

Produzido em: 05/04/2024

A Constituição vigente, ao dedicar um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III) e, no art. 37, deixou expressos os princípios a serem observados pelos entes públicos, tanto pelos seus órgãos da administração direta, quanto pelas suas entidades da administração indireta, tendo no princípio da legalidade a origem da criação do Estado de direito, que significa estar a Administração, em toda a sua atividade, circunscrita aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum.

A partir da Constituição de 1988, uma nova consciência de cidadania emergiu do seio da sociedade brasileira. Concomitante com o enriquecimento político e a organização da sociedade, assiste-se ao ensaio de uma redefinição no modelo de gestão, voltada para a transparência, resultado e controle, seja ele interno, externo ou social.

Para acompanhamento do binômio “*custo da máquina pública vs. benefício gerado para a sociedade*” é que ganha importância a função do controle na Administração Pública.

Considerando que o controle sobre os atos de gestão sempre permeou o cotidiano do administrador público, o que muda é a dimensão desse controle que sai da esfera formal para a necessidade efetiva de acompanhamento dos resultados, através da evolução do modelo de administração para o setor público numa visão gerencial, como estágio posterior à administração burocrática.

Considerado pelos pesquisadores das ciências administrativas como imprescindível para o processo de gestão, o controle implica em ações de acompanhamento para garantir que as atividades estejam sendo realizadas conforme estabelecido em leis, regimentos, regulamentos, manuais, planos e orçamento, analisando os desvios ocorridos e direcionando as ações corretivas.

Com abordagem centrada no enfoque administrativo, o mecanismo de controle se apresenta como instrumento indispensável para as organizações contemporâneas, cada vez mais complexas e que estão a exigir cumprimento e continuidade de sua missão, ao mesmo tempo em que descentraliza e delega poderes de suas atividades num mundo cada vez mais tecnológico.

Nas diversas linhas de pensamento, o controle se efetiva como parte do processo de gestão e da fase do processo decisório. Assim, com a intenção de alcançar os objetivos propostos pelas organizações, os gestores públicos devem desenvolver as atividades a partir de regras estabelecidas que garantam movimentação, quer seja administrativa, financeira ou patrimonial, com segurança, sendo o controle, a garantia da proteção e defesa do patrimônio e da melhoria do processo de gestão.

Na linha do pensamento dominante sobre o assunto, predominava o entendimento, até então, que as funções do controle estavam resumidas nas seguintes espécies: *prévio, concomitante e posterior*.

Com base nos entendimentos propostos pela nova legislação de licitações e contratos públicos, pode-se diferenciar o controle quanto às fases no processo de gestão, com acréscimo do **controle antecedente**, somado aos demais controles (prévio, concomitante e posterior).

Como antecedente no processo de controle, temos as leis, regimentos, regulamentos, planejamentos e todos os atos que justifiquem a existência da organização e que expliquem e interpretem as suas ações. Na fase prévia estão todas as observações e acompanhamentos que se realizam com frequência, para evitar que a prática de operações equivocadas não conduza aos resultados esperados, com vigilância na medida em que os trabalhos se processam. Como controle concomitante pode-se considerar o ajuste da sintonia das ações desenvolvidas aos objetivos propostos, de forma que a organização proceda a revisão dos métodos em tempo de garantir o cumprimento da sua missão. E, por último, como função de controle posterior ou corretivo, as atividades de controle que se relacionam com fatos considerados históricos, comunicados por meio

de relatórios e prestação de contas, exigidos, na maioria das vezes, pelos órgãos de controle externo da organização.

Dessa forma, pode-se observar a evidência da existência legal dessa espécie de controle que, apesar de subsistir na prática, mormente dos pequenos municípios onde o Controlador Interno é onipresente, não era reconhecido pela literatura ou, pelo menos, ignorava-se que essa espécie existia, qual seja, o *controle antecedente*.

Todavia, isso mudou. Agora esse controle antecedente está positivado, pois, veja-se que o art. 169 da Lei 14.133/2021, que trata das licitações públicas e dos contratos administrativos, introduziu o dever do órgão ou entidade pública submeter-se “a *práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo*” (g.n.), devendo fazer isso através de linhas de defesa, assim compostas:

- I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
- II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
- III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Por seu turno, o art. 8º, § 3º, do citado Diploma Legal, vai mais longe, ao prever que os agentes de contratação/pregoeiros e a equipe de apoio, bem como a comissão de contratação e os fiscais e gestores de contratos deverão contar “com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei” (g.n.).

Nessa mesma linha, tem-se o art. 117, § 3º, dessa novel Lei que diz que o “fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual” (g.n.).

E não fica por aí, vez que o art. 19, IV, da Lei 14.133/2021, estabelece que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão “instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos” (g.n.).

Em verdade, o que mudou, como dito *alhures*, foi o tipo de gestão. Deixou-se (ou pelo menos está tentando deixar) para trás a administração burocrática weberiana<sup>1</sup>, focada em especialidades e processos, para a administração gerencial, onde prevalece a entrega do resultado. Assim, todos os órgãos, incluindo o Controle Interno devem agir juntos, num sistema coletivo de produção, para mitigar riscos, e garantir a eficácia do processo de aquisições públicas.

Portanto, incabível controlar somente *a posteriori*, por exemplo, pois, nesse caso, o resultado (bom ou ruim) já foi produzido. Abrir processos administrativos de penalização ou tomadas de contas especiais não faz voltar o tempo. Se o resultado foi ruim, o estrago estará feito, e o interesse público foi deveras comprometido.

A administração gerencial, focada em resultado, fica patente quando se olha o art. 147 da Lei 14.133/2021, ao asseverar que, quando “constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público” (g.n.).

Veja-se que, mesmo subsistindo irregularidades (sem entrar no mérito da gravidade), o gestor terá que levar em consideração os seguintes fatores:

---

<sup>1</sup> Teoria da Burocracia de Max Weber

- impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
- riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
- motivação social e ambiental do contrato;
- custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
- despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
- fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
- custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
- custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Assim, reza o parágrafo único do art. 147 da citada Lei que *“caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis”* (g.n.).

Isto, definitivamente, é uma quebra de paradigma. Aceita-se continuar um contrato irregular para que o interesse público seja satisfeito. Afinal, o que é mais importante? O processo ou a entrega efetiva do objeto?

Por óbvio, a continuação de um contrato irregular, como prevê a parte final do parágrafo único do art. 147 da Lei 14.133/2021, não significa liberdade para acometimento de ilegalidades, vez que é *dever-poder* da Administração apurar e cobrar responsabilidades, bem como aplicar as sanções administrativas previstas em lei, além de denunciar eventual crime detectado na apuração. Uma coisa é entregar o objeto, por exemplo uma escola, para que o interesse público seja satisfeito, outra é apurar responsabilidades. Os dois atos são deveres-poderes inafastáveis do bom gestor, daquele que pensa no resultado sim, mas sem descurar das suas obrigações constitucionais e legais.

## CONCLUSÃO

Com abordagem de aspectos relacionados à profunda transformação de métodos e procedimentos, o papel do controle se efetiva como parte do processo de gestão e da fase do processo decisório no âmbito dos entes públicos, em especial a do controle interno, que sob a égide da Lei 14.133/2021, especificamente em relação às licitações públicas e aos contratos administrativos, mudou substancialmente. Pensar de modo diferente, aqui inspirando-se, *mutatis mutandis*, em Karl Paul Polanyi<sup>2</sup>, quando analisou a Revolução Industrial, é ficar contra a roda da história. É querer negar o óbvio, qual seja, o órgão de controle interno não pode ficar à margem do processo de gestão, apontando de fora, numa posição confortável, os problemas existentes na Administração, mas sim, por dentro do processo, auxiliando e contribuindo na mitigação dos problemas, numa verdadeira gestão dos riscos.

Todavia, uma ação não elimina a outra, o órgão de Controle Interno pode, sem confusão de papéis, agir preventivamente, de modo antecedente, quando for necessário, bem como manter a possibilidade de também agir concomitantemente ou *a posteriori* quando o ato assim exigir. O papel do órgão ampliou. Tornou-se muito mais importante. É preciso, todavia, encontrar o *“caminho do meio”*, e esse caminho não tem receita pronta. Cada ente público, em especial os municípios, órgãos e entidades, terão que encontrar o seu caminho, não se esquecendo de sempre regulamentá-lo, para deixar as regras mais claras e o exato papel de cada *stakeholders* no processo. O controlador Interno vai precisar se reinventar e adaptar aos novos comandos legais da Administração Pública, centrada em melhoria do processo de gestão, e que tem no controle o caráter estimulativo para disseminação dos conceitos da administração gerencial, centrada na qualidade do resultado. A isso, dá-se o nome de eficácia que, pelo art. 5º da Lei 14.133/2021, foi elevada à nobre categoria de princípio.

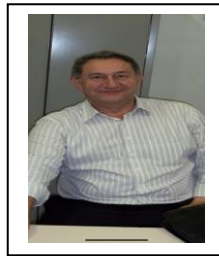
<sup>2</sup> POLANYI, Karl. *A grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.



**\*Autor:**

**Ercio de Arruda Lins**

Engenheiro Florestal (UFMT), Bel. em Direito (UFMT), Especialista em Direito Civil e Processual Civil (Estácio de Sá/RJ), MBL em Direito Constitucional, Tributário e Administrativo (UCB/RJ). Professor de Direito Administrativo, Processo Administrativo e Direito Condominial. Consultor sênior da Lins & Lins Consultoria e Assistente de Contratações do TRT - 23ª Região. Já exerceu os seguintes cargos relevantes: Diretor Geral do TRE/MT, Diretor Geral do TRT - 23ª Região, Superintendente Federal da Pesca e Aquicultura no Estado de Mato Grosso, Diretor do Departamento de Atenção à Saúde Indígena no Ministério da Saúde e Assessor parlamentar na Câmara Federal.



**\*\*Autor:**

**Ney Mussa de Moraes**

Graduado em Ciências Contábeis (UFMT) e Administração (UFMT), Especialista em Administração Contábil e Financeira (UFMT), Especialista em Fundamentos da Educação (UNIVAG), Especialista em Direito do Estado (Estácio de Sá/RJ), mestre em Controladoria e Contabilidade (USP). Exerceu os cargos de Diretor Administrativo do SESI/DR/MT, Superintendente da Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso (FIEMT), Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Várzea Grande/MT, Secretário de Controle Interno do TRT - 23ª Região, Secretário de Recursos Humanos do TRT - 23ª Região e Diretor Geral do TRT - 23ª Região, professor da UNIVAG, UNIRONDON e, atualmente, professor do Curso de Ciências Contábeis da UFMT.