

**Processo:** 1160668  
**Natureza:** CONSULTA  
**Consulente:** Gisely Oliveira Campos  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Guapé  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**TRIBUNAL PLENO – 12/06/2024**

CONSULTA. LICITAÇÃO. LEI N. 14.133/2021. CONTROLE INTERNO. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA EM TODOS OS PROCESSOS LICITATÓRIOS. AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE. POSSIBILIDADE DE REGRAMENTO MUNICIPAL.

1. A Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu a obrigatoriedade de manifestação das unidades de controladoria interna ou do órgão central de controle interno em todos os processos licitatórios.
2. Caberá a cada ente federativo estabelecer, nos contornos das competências constitucionais, as regras para os procedimentos de controle interno nos processos de contratação pública, considerados os critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, conforme disposto no art. 170 da Lei n. 14.133/2021.

**PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) admitir a Consulta, em sede preliminar, por estarem preenchidos os pressupostos regimentais de admissibilidade;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:
  - a) a Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu a obrigatoriedade de manifestação das unidades de controladoria interna ou do órgão central de controle interno em todos os processos licitatórios;
  - b) caberá a cada ente federativo estabelecer, nos contornos das competências constitucionais, as regras para os procedimentos de controle interno nos processos de contratação pública, considerados os critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, conforme disposto no art. 170 da Lei n. 14.133/2021; e
- III) determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas regimentais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente em exercício Durval Ângelo.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de junho de 2024.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente em exercício

LICURGO MOURÃO  
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO**  
**TRIBUNAL PLENO – 12/6/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Gisely Oliveira Campos, assessora de controle interno da Prefeitura Municipal de Guapé, nos seguintes termos:

É obrigatória a emissão de parecer do controle interno em todos os processos licitatórios regidos pela lei 14.133/2021? Ou a emissão de parecer poderá ser regulamentada por lei municipal que estabelece métodos de amostragem? (peça 2, p. 1)

Em complementação, a consulente esclareceu, *in verbis*:

A lei 14.133/2021, apesar de dispor sobre o acompanhamento e o assessoramento do controle interno nas licitações realizadas, não consta, expressamente, sobre a obrigatoriedade ou não de emissão de parecer pelo controle interno em todos os processos licitatórios.

Assim, a presente consulta visa esclarecer:

1) É obrigatória a emissão de parecer do controle interno em todos os processos licitatórios regidos pela lei 14.133/2021?

2) Ou a emissão de parecer pelo controle interno poderá ser regulamentada por lei municipal, dentro da sua autonomia legislativa, podendo a fiscalização dos processos licitatórios ser executada conforme critérios de oportunidade e conveniência, através de método de amostragem ou definições através de valores/complexidade dos processos, sendo obrigatória a emissão do parecer do controle interno somente nos processos em que lei municipal regulamentar? (peça 2, p. 2)

Em juízo prévio dos pressupostos de admissibilidade, atestou-se que a presente consulta foi formulada por autoridade competente, conteve indicação precisa da dúvida, referiu-se a tema de competência desta Corte de Contas e versou sobre matéria em tese.

Em sequência, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência elaborou relatório técnico (peça 5), em que apresentou prejulgamento de tese pertinente à indagação formulada, emitido em apreciação à Consulta n. 912160 (Doc de 7/7/2015), *ipsis litteris*:

1. Não é recomendável que os entes federados incluam dentre as competências do sistema de controle interno, mediante o devido processo legislativo, a obrigatoriedade de analisar todos os procedimentos licitatórios realizados, embora nada impeça que haja norma impondo tal obrigação.

2. Se não há norma expressa dessa natureza, é desnecessário que o sistema de controle interno assim proceda, pois lhe caberá dirigir a fiscalização segundo critérios de oportunidade e conveniência, levando em consideração aspectos como a relevância, seletividade, materialidade e risco, além da utilização de instrumentos e métodos de fiscalização por amostragem.

Ato contínuo, o órgão técnico do TCEMG emitiu relatório no sentido de “não haver obrigatoriedade de emissão de parecer do controle interno em todos os processos licitatórios regidos pela Lei n. 14.133/2021, dada a ausência de disposição legal expressa nesse sentido” (peça 7, p. 6).

Acrescentou, ainda, inexistir óbice legal para edição de normativo municipal que estabeleça métodos de amostragem para a fiscalização das contratações públicas pelos órgãos de controle interno.

Posteriormente, os autos foram conclusos à relatoria.

É o relatório, em síntese.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **PRELIMINAR**

#### **Admissibilidade**

Em análise dos autos, verificou-se que a consulta eletrônica foi subscrita por autoridade competente – Sra. Gisely Oliveira Campos, Assessora de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Guapé –, conforme documentação comprobatória colacionada na peça 1.

Ademais, a presente consulta conteve indicação precisa da dúvida e referiu-se à matéria de competência desta Corte de Contas, além de versar sobre matéria passível de resposta em tese e não ter sido respondida em consultas anteriores, em cumprimento integral aos pressupostos regimentais de admissibilidade.

Desse modo, admite-se a consulta.

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

Com o Relator.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Admito.

**CONSELHEIRO MAURI TORRES:**

Admito.

**CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:**

De acordo com o Relator.

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:**

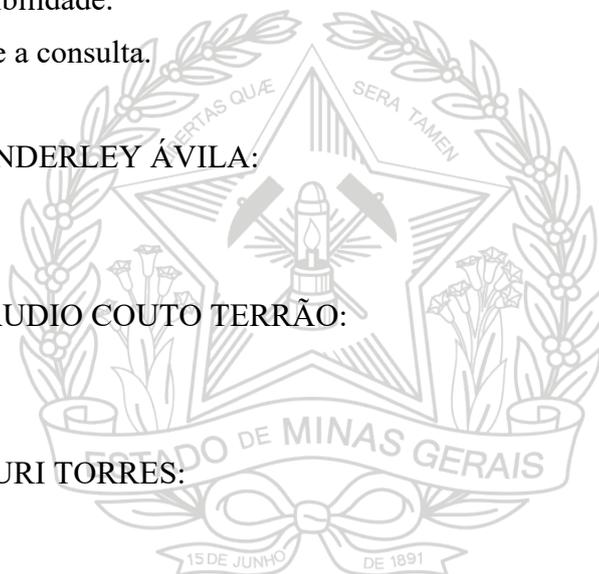
Admito.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DURVAL ÂNGELO:**

Também admito, de acordo com o Relator.

**FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR QUANTO A PRELIMINAR.**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:**



## MÉRITO

A consulente questionou se há obrigatoriedade de emissão de parecer do controle interno em todos os processos licitatórios regidos pela Lei n. 14.133/2021 ou se a atuação do controle interno poderá ser regulamentada por lei municipal que estabelecer critérios para a obrigatoriedade de elaboração de parecer, considerando métodos de amostragem e complexidade da contratação.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência constatou que este Tribunal, sob a égide da Lei n. 8.666/1993, manifestou-se na Consulta n. 912160 (Doc de 7/7/2015), no sentido de não ser recomendável que os entes federados incluam dentre as competências do sistema de controle interno a obrigatoriedade de analisar todos os procedimentos licitatórios realizados, embora nada impeça que haja norma impondo tal obrigação.

O grupo de trabalho instituído pela Portaria n. 50/PRES./2023 para subsidiar as consultas sobre a Lei n. 14.133/2021 nesta Corte de Contas opinou no sentido de que a nova legislação não trouxe obrigação expressa de análise prévia de cada contratação pelas unidades de controladoria interna ou pelo órgão central de controle interno.

Ressaltou que, ao tratar do órgão central de controle interno, a Lei n. 14.133/2021 adotou a amostragem como critério para a fiscalização de licitações e contratos, inexistindo a obrigatoriedade de análise de cada contratação individualmente (art. 170).

A atividade de controle interno da administração pública é o poder-dever que o próprio ente ou órgão tem de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade de sua atuação, com vistas a prevenir ou eliminar irregularidades e a aperfeiçoar a atividade administrativa.

A Constituição de 1988 previu a instituição, por cada poder, de sistema próprio de controle interno, o qual deve atuar de forma integrada aos demais sistemas de controle de outros poderes ou esferas de governo, nos seguintes termos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

A criação, organização e expansão do controle interno, inicialmente concebido apenas como atividade contábil de verificação de legalidade e regularidade, foram acompanhadas da busca de aprimoramento da sua atuação para avaliação da integridade, adequação, eficiência, eficácia, economicidade, transparência e gestão de riscos da atividade administrativa.

Nesse sentido, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) define o controle interno como

[...] um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability*; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.<sup>1</sup>

A evolução histórica do controle interno no Brasil e a sua relevância para fiscalização da atuação estatal foram reconhecidas pela Lei n. 14.133/2021, que o mencionou em diversos dispositivos esparsos – arts. 7º, § 2º; art. 8º, § 3º; art. 11, parágrafo único; art. 19, IV; art. 24, I; art. 60, IV; art. 117, § 3º; e art. 141, § 1º.

Ademais, o Capítulo III do Título IV da Lei n. 14.133/2021, que tratou especificamente “Do Controle das Contratações”, inspirou-se no modelo das três linhas propagado pelo *Institute of Internal Auditors* para a garantia de governança e gestão de riscos eficaz nas corporações, estabelecendo linhas de defesa para assegurar a submissão das contratações a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.

Assim, o art. 169 da Lei n. 14.133/2021 estruturou o controle das contratações públicas a partir da (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, passando pela (ii) segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade e, por fim, pela (iii) terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelos Tribunais de Contas.

Buscam-se, “por meio do referido modelo, a especificação de funções e a atuação em colaboração dos agentes responsáveis”<sup>2</sup> concebendo a atividade de controle de forma “dinâmica e articulada”.<sup>3</sup> A nova legislação, portanto, consagrou a noção de que o controle deve ser “institucionalizado de modo permanente e contínuo, como uma dimensão insuprimível do exercício das competências administrativas”.<sup>4</sup>

Ainda no capítulo sobre o controle das contratações, o art. 170, ao tratar dos critérios adotados pelos órgãos de controle na fiscalização, reafirmou que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao Tribunal de Contas competente contra irregularidades na aplicação da Lei n. 14.133/2021.

A análise dos dispositivos acerca do controle interno leva à conclusão de que a Nova Lei de Licitações e Contratos estabeleceu como diretriz o acompanhamento dos atos atinentes ao processo de contratação pública, gerindo riscos e prevenindo irregularidades, tanto pelos atores diretamente envolvidos quanto pelos órgãos controladores, mas não previu a obrigatoriedade de manifestação das unidades de controladoria interna ou órgão central de controle interno em cada uma das pretensas contratações.

A eficácia da função de controle e fiscalização da atuação da administração necessita de independência e de segregação de funções em relação à atividade controlada. O Instituto dos Auditores Internos do Brasil explicou que a independência é protegida quando o responsável pela fiscalização não toma decisões que façam parte das competências da gestão e ao se recusar

<sup>1</sup>Intosai. **Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público**. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai\\_diretrizes\\_p\\_controle\\_interno.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf). Acesso em: 6 mai. 2023.

<sup>2</sup>Mourão, Licurgo; Megali Neto, Almir; Shermam, Ariane; Resende, Mariana Bueno; Piancastelli, Sílvia Motta. **Controle Democrático da Administração Pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 176.

<sup>3</sup>Justen Filho, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.688.

<sup>4</sup>Justen Filho, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.686.

a avaliar as atividades pelas quais tem responsabilidade.<sup>5</sup>

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União<sup>6</sup> decidiu, *in litteris*:

A segregação de funções, princípio básico de controle interno que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, deve possibilitar o controle das etapas do processo de pregão por setores distintos e impedir que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade sensível ao mesmo tempo.

No mesmo sentido, avulta-se o trecho do parecer emitido em apreciação à Consulta n. 912160 (Doc de 7/7/2015), sob relatoria do Conselheiro José Alves Viana, que tratou do tema da obrigatoriedade de manifestação do controle interno, ainda sob a vigência da Lei n. 8.666/1993, *in verbis*:

[...] mesmo havendo a vinculação do órgão responsável pela implementação e gerenciamento do sistema de controle a um dos três poderes, subsiste seu caráter independente. Portanto, não se deve admitir que se misturem as atividades precípua de controle com as atividades próprias dos órgãos, como a emissão de pareceres jurídicos em processos licitatórios, vistos em contratos e empenhos ou congêneres. O foco de atuação da Unidade Central de Controle Interno deve ser no caráter orientador e preventivo, em auxiliar a gestão pública e atender a todos os níveis hierárquicos da Administração, e não em realizar funções tipicamente executivas.

Em síntese, quem controla não executa e quem executa não controla. Esse é o consectário lógico do princípio da segregação de funções.

Naquela oportunidade, alertamos ser “contraproducente e até mesmo indesejável que o controle interno tenha a atribuição de analisar, obrigatoriamente, todos os procedimentos licitatórios do órgão ao qual pertence”, o que poderia afetar a eficiência tanto do ente fiscalizador, diante da sobrecarga de atribuições, quanto da atividade de contratação, na medida em que se adicionaria mais uma etapa ao procedimento.

Nesse diapasão, a Lei n. 14.133/2021 ressaltou a relevância do controle interno, sobretudo no controle preventivo e pedagógico, mediante participação da padronização dos documentos (modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos) e auxílio aos agentes responsáveis pela contratação. Entretanto, ao contrário do controle prévio de legalidade pela assessoria jurídica exigido no art. 53, caput e § 1º, não houve menção expressa à obrigatoriedade de o controle interno validar cada um dos procedimentos.

Conforme ressaltou a unidade técnica do TCEMG (peça 7), ao estabelecer como critérios da atuação dos órgãos de controle a oportunidade, a materialidade, a relevância e o risco, o art. 170 da Lei n. 14.133/2021 indicou que a análise dos processos de contratação pela controladoria interna deve ocorrer por amostragem.

Dessa forma, caberá a cada ente federativo estabelecer, nos contornos das competências constitucionais, as regras para os procedimentos de fiscalização considerando os critérios legalmente estabelecidos.

Nesses termos, conclui-se que, na Lei n. 14.133/2021, não há obrigatoriedade de emissão de parecer do controle interno em todos os processos licitatórios por ela regidos, por ausência de disposição legal expressa nesse sentido, não havendo óbice que, por meio de lei municipal, sejam estabelecidos métodos de amostragem para a fiscalização.

<sup>5</sup> Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Modelo das Três Linhas do IIA**. 2020. Disponível em: <https://iiaibrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2024.

<sup>6</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2829/2015**. Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. Sessão de 4/11/2015.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, admito a consulta, em sede preliminar, por estarem preenchidos os pressupostos regimentais de admissibilidade.

No mérito, respondo a consulta nos seguintes termos:

- a) a Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu a obrigatoriedade de manifestação das unidades de controladoria interna ou do órgão central de controle interno em todos os processos licitatórios; e
- b) caberá a cada ente federativo estabelecer, nos contornos das competências constitucionais, as regras para os procedimentos de controle interno nos processos de contratação pública, considerados os critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, conforme disposto no art. 170 da Lei n. 14.133/2021.

Após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a proposta.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

\* \* \*