



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD**

KELVIN WESLEY DA SILVA AZEVEDO

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES NOS
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE
INTERNO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**SOUSA – PB
2021**

KELVIN WESLEY DA SILVA AZEVEDO

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES NOS
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE
INTERNO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dsc. André Gomes de Sousa Alves

**SOUSA – PB
2021**



A994a Azevedo, Kelvin Wesley da Silva.

Aplicação do princípio da segregação das funções nos procedimentos licitatórios e a importância do controle interno para a administração pública municipal. / Kelvin Wesley da Silva Azevedo. – Sousa, 2021.

36 p.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Orientador: Prof. Dr. André Gomes de Sousa Alves.

1. Procedimentos licitatórios. 2. Segregação. 3. Administração pública. 4. Controle interno. 5. Auditoria. I. Alves, André Gomes de Sousa. II. Título.

CDU: 351.712.2.02(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Marly Felix da Silva

Bibliotecária-Documentalista

CRB-15/855

KELVIN WESLEY DA SILVA AZEVEDO

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES NOS
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE
INTERNO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais
(CCJS) da Universidade Federal de Campina
Grande (UFCG), como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dsc. André Gomes de Sousa
Alves

Data da aprovação: 05/10/2021

Banca Examinadora:

Prof. Dsc. André Gomes de Sousa Alves

Orientador

Prof. Dsc. Edjane Esmerina Dias da Silva

Membro(a)

Prof. Msc. Gerlânia Araújo de Medeiros Calixto Formiga

Membro(a)

Dedico este trabalho a minha avó Maria Evarista de Queiroz (*in memoriam*), por todo o amor dedicado em vida. Nunca te esquecerei!

À minha mãe, Geiza, por ser o meu porto seguro e nunca ter poupado esforços para me proporcionar uma educação de qualidade.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por me sustentar em todos os dias da minha vida. À Nossa Senhora de Fátima, minha fiel intercessora, por quem possuo um indescritível sentimento de amor e cumplicidade. Gratidão por nunca me desamparar e permanecer sempre ao meu lado, até mesmo quando eu menos mereço.

À minha mãe, Geiza, por ser tão forte e guerreira, tendo lutado contra tudo e contra todos para garantir que eu tivesse todas as oportunidades que lhe foram negadas durante a sua infância e adolescência. Ser uma mãe só em um país como um Brasil é um desafio desgastante, mas essa missão a senhora cumpriu com perfeita maestria. A vitória que hoje alcanço é muito mais sua do que minha.

À minha tia, Geneiza, por sonhar comigo e abraçar todos os meus planos e sonhos. Mesmo com o seu jeito “duro” de encarar a vida, sei que é uma pessoa de coração puro e bondoso.

À minha avó, Maria, o grande amor da minha vida e a minha maior torcedora. Gratidão por iluminar a minha vida e deixar a caminhada um pouco menos dolorosa, sempre me levantando e me dando forças quando eu acreditava não ser mais capaz.

À minha avó, Evarista, que hoje se encontra na morada celestial, o meu muito obrigado. O amor que demonstrou em vida é o que me impulsiona.

Aos meus filhos amados, Aurora, Isabella e Maquiavel, por me amarem incondicionalmente e tornarem a vida muito mais viva, sendo a maior prova de que família independe de espécie.

Agradeço, também, aos presentes que a cidade de Sousa/PB me deu: Lucas, Carla, Edna e Denisson, a caminhada se tornou muito mais leve e feliz com vocês ao meu lado.

Ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS) por ter aberto as portas do ensino, pesquisa e extensão, me possibilitando integrar grandes projetos, como também colocar em prática grandes sonhos. Se hoje sou alguém tão apaixonado pela docência, sem dúvida alguma é graças a cada uma das oportunidades que me foram concedidas.

Me despeço da graduação com um enorme sentimento de felicidade e de dever cumprido. De fato, não foi fácil encarar tantos desafios, principalmente estando distante de minha família. Por muitas vezes pensei em parar no meio do caminho e

desistir, mas o anseio por alçar vôos maiores falou mais alto e consegui superar todos os espinhos que surgiram.

Como bem menciona um trecho da canção “Deus e Eu”, do cantor Leandro Borges, adaptada para esse momento de agradecimentos: “Quando contei os meus sonhos para alguém, me disseram: são grandes demais pra você. Quando falei onde queria chegar, me disseram: pare por aqui e não vá além. Mas com Deus foi bem diferente, Ele me disse: Vá em frente, eu contigo estou! Quando eu sentia medo de seguir, Ele disse: Kelvin, prossiga, eu te fiz para ser um vencedor! Desde então eu nunca mais me limitei, eu guardei no coração as palavras de Deus, descobri que os planos dele para mim são muito maiores que os meus.”

Por fim, digo a cada um(a) que, porventura estiver lendo esse trabalho, que nunca desista daquilo que acredita, por mais que o mundo inteiro tente rebaixar os seus sonhos ou dizer que você não é capaz de conquistar o que tanto quer. Converse com Deus, somente ele te entende verdadeiramente.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise sobre a aplicação do princípio da segregação das funções nos procedimentos licitatórios no âmbito da administração pública municipal, bem como tratar acerca da importância da atuação do controle interno enquanto ferramenta anticorrupção. O mesmo trás, inicialmente, um breve resumo dos princípios e fundamentos que amparam a existência do sistema de controle na administração pública, abordando a atuação da controladoria e auditoria dentro do sistema de gerenciamento de riscos, além da influência de uma boa governança pública na eficiência da gestão. Posteriormente, fora tratado acerca do controle interno no contexto dos procedimentos licitatórios, analisando o papel que o sistema possuía na Lei 8.666/1993 e os avanços trazidos pela Lei 14.133/2021. Por fim, explanar-se-á o controle processual exercido através da aplicação do princípio da segregação das funções nos certames, de modo a torná-los mais lisos e transparentes, dificultando práticas de corrupção. Para a execução da pesquisa foram utilizados os métodos exploratório e descritivo, e quanto aos métodos utilizados, foram a pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: segregação das funções; licitações; controle interno.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the application of the principle of segregation of functions in bidding procedures within the municipal public administration, as well as to address the importance of internal control as an anti-corruption tool. It initially brings a brief summary of the principles and fundamentals that support the existence of the control system in public administration, addressing the role of controllership and auditing within the risk management system, in addition to the influence of good public governance on efficiency of management. Subsequently, it was discussed about internal control in the context of bidding procedures, analyzing the role that the system had in Law 8.666/1993 and the advances brought by Law 14.133/2021. Finally, the procedural control exercised through the application of the principle of segregation of functions in the contests will be explained, in order to make them smoother and more transparent, hindering corrupt practices. To carry out the research, exploratory and descriptive methods were used, and the methods used were bibliographic and documentary research.

Keywords: segregation of functions; bids; internal control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.1 O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA ESSENCIAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS: A CONTROLADORIA E AUDITORIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.3 INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA EFICIÊNCIA DA GESTÃO.....	18
3 O CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS	20
3.1 O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA LEI 8.666/93	22
3.2 AVANÇOS E INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.133/2021	23
4 O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES E O CONTROLE PROCESSUAL	26
4.1 SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS	28
4.2 COMBATE A CORRUPÇÃO NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS	30
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1 INTRODUÇÃO

Com a evolução das ferramentas tecnológicas e a velocidade de transmissão das informações, surgiu a necessidade de estabelecer técnicas de controle que possibilitem o acompanhamento e fiscalização dos atos processuais e tomadas de decisões no âmbito da Administração Pública Municipal, buscando corrigir eventuais erros e/ou vícios existentes, visando a defesa do patrimônio público e a contribuição para uma boa governança.

A Lei nº 14.133/2021, sancionada em 01 de abril de 2021, trouxe uma série de avanços e inovações no que diz respeito às licitações e contratações públicas, bem como ao controle interno exercido sobre esses processos, fato inédito, vez que, até então, não havia dispositivo específico na legislação que tratasse acerca das atribuições do sistema de controle interno nos procedimentos licitatórios e de contratação pública.

O legislador passou a apresentar uma preocupação ainda maior com o desenvolvimento de estruturas que busquem maior rendimento e uma melhor destinação das receitas públicas. Princípios basilares do Direito Administrativo, como a legalidade e moralidade, além de outros já conhecidos na doutrina e jurisprudência, como a transparência, eficiência e *accountability* passaram a adquirir um espaço em destaque nas discussões. Mostra-se, com isso, que os gestores terão uma responsabilidade dobrada a partir de agora, não apenas com a “Nova Lei de Licitações”, mas com a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias, já vigentes. Esse “pacote” de leis provoca todo um sistema de controle (externo, principalmente), forçando as gestões municipais a terem um maior cuidado com os atos praticados e com a forma a qual estão executando as despesas, tendo em vista que hoje, se comparado a décadas atrás, a fiscalização apresenta um rigor muito maior.

O segundo capítulo discorre, brevemente, sobre toda uma estrutura de princípios que fundamentam a existência do controle no âmbito da Administração Pública, tratando sobre a sua atuação e importância principalmente no tocante ao acompanhamento dos procedimentos licitatórios, defendendo a atuação do controle como ferramenta imprescindível para uma boa governabilidade, além de tratar acerca da atuação da auditoria e controladoria dentro do sistema de gerenciamento de riscos.

O terceiro capítulo, por sua vez, discorre sobre a atuação do controle interno no âmbito dos processos licitatórios. É sabido que diversas são as mudanças ocorridas com o advento da Lei 14.133/2021 se comparada com a Lei 8.666/93, principalmente no que diz respeito a escassez de dispositivos que mencionem as atribuições e competência do sistema. Sendo assim, foi traçado um panorama de modo a estabelecer práticas a serem adotadas com o fito de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e não incorrer, por vícios ou atos inconscientes, em improbidade administrativa.

Por fim, o quarto capítulo abordou o princípio da segregação das funções nos procedimentos licitatórios, uma novidade legislativa trazida pela Lei 14.133/2021 que busca tornar os certames mais transparentes, garantindo a lisura nos trâmites e seguindo os princípios da moralidade e legalidade. Além disso, fora abordada a corrupção existente nos procedimentos licitatórios, tratando sobre as possíveis causas, bem como técnicas de prevenção, de modo a garantir a proteção do patrimônio público.

De acordo com a perspectiva que se apresenta, o estudo estabelece a seguinte questão de pesquisa: como o princípio da segregação das funções pode ser aplicado nos procedimentos licitatórios de modo a prevenir/coibir práticas corruptas e como o controle interno pode auxiliar nesse trabalho? Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é analisar a atuação do controle interno à luz do princípio da segregação das funções nos processos licitatórios. Destacam-se como objetivos específicos: analisar a atuação e competência do controle interno de acordo com a legislação pátria, as alterações trazidas pela Lei 14.133/2021 e como a transparência e legalidade dos certames serão garantidas através da segregação das funções.

Para o alcance dos objetivos descritos, os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento desta pesquisa são: exploratório e descritivo.

Quanto à forma de abordagem da problemática, a pesquisa é exploratória e descritiva, uma vez que existe uma relação entre o objeto e o sujeito que não pôde ser retratada através de números, e, em relação aos procedimentos técnicos, nos utilizamos da pesquisa bibliográfica e documental.

2 PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em toda democracia, o controle exercido sobre os processos de tomada de decisões relacionadas ao interesse público deve ser realizado da forma mais ampla, permitindo uma maior análise dos atos praticados, de modo a resguardar o patrimônio público, sendo essencial que a fiscalização seja exercida pelos órgãos legalmente investidos para tal função, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, além do Legislativo e do Judiciário. Dessa forma, é de suma importância que seja garantido, também, às próprias instituições responsáveis por determinados atos administrativos que possam buscar mecanismos de controle interno. Di Pietro (2016, p. 878) é bem sucinta quando diz que o controle no âmbito da administração pública possui o objetivo de garantir que o gestor atue em concordância com os “princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como os de legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade”.

Quando lidamos com o bem público, é de grande importância que determinados atos estejam sujeitos ao controle, evitando ilegalidades e gastos desnecessários. O controle, ao contrário do que pode aparentar de início, não se trata de uma burocracia, mas sim uma ferramenta de grande valia para um estado democrático. Uma administração que não possui um sistema de controle, como Bobbio (1986) muito bem afirma, pode ser facilmente associada à arbitrariedade, vinculando a existência do controle à democracia.

Tal fato não é tão difícil de se compreender. O Estado é composto por diversas relações, estas não apenas interpessoais, mas políticas e econômicas. Para a máquina pública cumprir a sua função social, é imprescindível que funcione da forma correta, dentro da legalidade e seguindo os princípios administrativos. Se um determinado gestor, por exemplo, pratica atos sem qualquer preocupação ou sem se submeter a qualquer espécie de controle, recursos serão gastos de forma desnecessária e, diga-se de passagem, criminoso, causando um imenso dano ao erário.

Por consequência, para uma boa compreensão acerca do que será discutido na pesquisa, vale destacar a maneira como a doutrina trata acerca do controle, não apenas no que diz respeito ao seu significado, mas também à sua aplicação. No campo do Direito Administrativo, Di Pietro (2016, p. 881) entende o controle

administrativo como “o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos da legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”. Destarte, podemos observar que a definição acima vai de encontro ao que foi anteriormente mencionado no início desta pesquisa.

A administração necessita, para garantir uma boa governabilidade, atuar dentro do princípio da legalidade, fazendo valer o interesse público, da coletividade. Sob essa óptica, a atuação de um bom e atuante sistema de controle pode assegurar que os processos estão dentro do disposto na legislação em vigor, gerenciando riscos e proporcionando uma maior segurança não apenas para o gestor da máquina pública, mas também para os cofres públicos.

Nessa lógica, definido o conceito de controle, partimos para às espécies de controle existentes no âmbito da Administração Pública, que são dois propriamente ditos: o controle externo e o controle interno. No controle externo, podemos destacar três subdivisões: o controle administrativo; o controle legislativo, exercido sobre a administração e abrangendo os órgãos do Executivo, bem como da administração indireta e o Judiciário, quando este realizar alguma função administrativa que esteja sujeita às hipóteses estabelecidas na Carta Magna de 1988; e o controle judiciário.

Dessa forma, resta mais do que claro que a Administração Pública tem que se sujeitar à legislação, sendo indispensável que exista a atuação por parte de um controle dotado de autonomia e imparcialidade, analisando e, quando necessário, tornando inválidos atos ilegais que venham a ser praticados. Seguindo essa lógica, pode vir a surgir algum precedente para uma interpretação errônea no sentido de que o controle existe para, porventura, atrapalhar a gestão pública, mas é exatamente o contrário. É por buscar analisar e sanar possível irregularidades, que o gestor conseguirá atuar dentro dos limites estabelecidos pela lei, destinando os recursos da forma correta, evitando desperdícios e fazendo um bom uso destes, garantindo políticas públicas que realmente beneficiem a população.

Ainda nesse sentido, o controle pode ser novamente dividido, mas, dessa vez, quanto ao momento em que é realizado, existindo o controle prévio, concomitante e posterior. O controle prévio é realizado de modo a impedir a prática de algum ato ilegal ou que seja contrário ao interesse público, buscando sanar possíveis erros ou vícios que existam no processo. Por sua vez, o controle concomitante pode ser definido como um acompanhamento de um ato contínuo, como a fiscalização exercida sobre

um contrato de prestação de serviços médicos ou obras de pavimentação de ruas de um município, por exemplo. Já o controle posterior, como o próprio nome sugere, possui o objetivo de analisar atos que já foram praticados, ações devidamente executadas; possuindo, por sua vez, o condão de desfazer ou apenas confirmar a legalidade, abrangendo atos, como Di Pietro (2016, p. 880) muito bem menciona, como os de aprovação, homologação, anulação, revogação e convalidação.

Sendo assim, conforme demonstrado, o controle externo é exercido por outro poder, sempre diverso daquele que está sendo controlado, como é o caso da apreciação das contas de uma determinada gestão municipal pelo legislativo; a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas de um Estado sobre a execução de despesas de uma determinada localidade, entre outros.

Indo um pouco além, tendo em vista que vivemos em uma sociedade democrática e os atos praticados pela Administração são públicos, podemos mencionar também o controle social, exercido pela própria sociedade no sentido de acompanhar e fiscalizar. Exemplos claros do exercício legítimo dessa espécie de controle quando estamos diante de atos ilegítimos ou que provoquem dano à coletividade são as ações populares e as ações civis públicas.

Já em relação ao controle interno, podemos defini-lo como aquele realizado no âmbito da própria Administração Pública, sem a presença de um órgão ou representante de controle externo. Um exemplo de controle interno são as próprias Controladorias Gerais Municipais existentes em diversos municípios de todas as unidades federativas; que exercem toda uma atividade de análise e acompanhamento orçamentário, fiscal e de todos os demais processos que estão diretamente relacionados com a receita pública.

2.1 O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA ESSENCIAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando o objeto de análise da pesquisa, vale ressaltar que não existe na Carta Magna de 1988 qualquer capítulo que discipline o controle interno. Entretanto, o art. 74 menciona a finalidade do sistema no âmbito dos três poderes, de forma que estes devem:

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.

§2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Isto posto, cumpre ressaltar que o controle interno não surgiu com o advento da Constituição Federal de 1988, uma vez que já existia previsão legal na Lei nº 4.320/1964, mais precisamente em seu art. 76.

Ainda à luz da Constituição de 1988, o art. 31 dispõe que o Poder Legislativo exercerá, através de controle externo, a fiscalização dos atos praticados pelo Executivo Municipal, além do Poder Executivo instituir os sistemas de controle interno, reforçando a obediência aos princípios da legalidade e moralidade, respeitando o interesse público. Não obstante, o art. 31, em seu parágrafo 3º, dispõe que as contas anuais dos municípios deverão ficar a disposição de qualquer cidadão durante 60 (sessenta) dias, de modo que possam, quando necessário e houver interesse, realizarem a devida apreciação, podendo, se for o caso, questionarem os atos judicialmente. Trata-se da transparência das contas públicas, essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Partindo desse pressuposto, podemos compreender que a ocorrência de qualquer espécie de falha ou ausência de atuação e intervenção por parte dos sistemas de controle irá ocasionar uma série de responsabilizações de quem é responsável por gerir os recursos públicos, ou seja, o ordenador de despesas. O papel do controle interno é mais importante do que podemos imaginar; da mesma forma que uma boa atuação trará inúmeros benefícios à administração pública municipal e ao próprio gestor, a sua ineficácia ou inoperância poderá não apenas contribuir com a dilapidação dos recursos públicos, mas também acarretar consequências administrativas e penais ao ordenador.

Resta mais do que evidente que uma correta organização do sistema no âmbito da administração pública municipal, pode resultar na eficiente utilização dos recursos, evitando desperdícios. Não obstante, o controle interno também possui, como um de seus principais benefícios, prevenir irregularidades e desvios, bem como corrigir erros

ou vícios que venham a existir nos processos. Sendo assim, é de suma importância que a atuação do sistema seja autônoma e independente, devendo seguir unicamente o disposto na legislação, não tendo que se submeter à intervenções políticas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle interno recebeu uma proteção e importância ainda maior, vez que o seu art. 59 determina que o sistema deve fiscalizar a gestão fiscal e orçamentária de cada Poder, principalmente no tocante a verificar o atingimento das metas estabelecidas na LDO, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que regula e dispõe situações a serem cumpridas por cada município; além de observar os limites para realização de diversas operações, não apenas de crédito e inscrição em restos a pagar; bem como tomar providências conforme o disposto no art. 31 da LDO, para verificar a devida destinação dos recursos. Inclusive, tais instrumentos de controle podem apresentar diversificações no tocante à sua atuação conforme o ente político em que se encontram, em decorrência da autonomia para organização prevista pela Constituição de 1988.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, avançou em nosso país um verdadeiro movimento de ampliação do controle no âmbito da Administração Pública, valendo mencionar a criação da Controladoria Geral da União (CGU), em 2003, com a promulgação da Lei nº 10.683/2003. Indo além, podemos entender tal fato como um marco na redemocratização e criação de ferramentas de controle, ocasionando em uma preocupação por parte do legislador em editar leis e buscar uma maior autonomia desse sistema, como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção.

O Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (2004, p.10, apud SOUZA; SILVA, 2019, p. 4) conceitua o controle interno como:

O Controle Interno compreende o plano de organização e os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade de dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas administrativas prescritas.

Afirma, ainda, que o controle é a união de medidas adotadas para proteger a receita, com rigorosa atuação e observância de seus dados, garantindo a eficiência das operações, buscando encontrar a forma mais adequada para exercer as suas atividades, fazendo com que sejam atingidas as diretrizes administrativas e orçamentárias. O controle interno é uma das funções básicas e essenciais da administração e está especificamente relacionada à ideia de poder. Dessa forma, menciona Castro (2007 apud RAMOS, 2019, p. 4):

Controlar o poder é impor limites aos governantes, é orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada. No estado moderno o Controle assume importante papel na gestão da coisa pública. Note-se que para todas as atividades da administração se prevê um controle, seja ele pontual (quando se estabelecem controles para uma certa atividade), seja em abstrato (quando a atividade não fora prevista e se controla de maneira genérica).

O controle interno não está limitado à fiscalização das aplicações de recursos, ele também fiscaliza toda a estrutura administrativa, financeira e patrimonial. Sendo assim, o controlador consegue averiguar se o administrador está seguindo o disposto no PPA (o plano plurianual), na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e na LOA (Lei Orçamentária Anual).

2.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS: A CONTROLADORIA E AUDITORIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de tratarmos acerca do gerenciamento de riscos na Administração Pública Municipal, discutindo, especificamente, sobre a atuação da controladoria e da auditoria, é de grande importância para facilitarmos a compreensão acerca da temática trazermos as suas conceituações.

Perez Junior (1995, p.137 apud CAVALHEIRO; FLORES, 2007) entende que a missão da Controladoria é buscar a otimização dos resultados econômicos da empresa, assessorando a gestão, fornecendo alternativas econômicas e, através de uma visão sistêmica e apurada, integrar informações, reportando-as ao gestor para simplificar o processo de tomada de decisão. O controlador exerce não apenas a influência à organização, mas também, na maior parte das situações, atua como um perito ou juiz, a depender do caso concreto.

A responsabilidade que permeia a função do Controlador é tão grande quanto à do Gestor. Enquanto o gestor necessita fazer uma boa administração da máquina, buscando atender ao interesse público, o controlador tem de buscar ferramentas que auxiliem ao primeiro no cumprimento de seus deveres.

As relações governamentais, assim como a globalização e o conseqüente avanço da tecnologia, facilitando o acesso à informação por parte da população, foram

determinantes para a implantação da Controladoria nas organizações e municípios – embora muitos, por motivos desconhecidos, ainda não a possuam.

Peleias (2002, p.13) define a atuação da controladoria da seguinte forma:

Se baseia em princípios, procedimentos e métodos oriundos de outras áreas do conhecimento, tais como contabilidade, administração, planejamento estratégico, economia, estatística, psicologia e sistemas. Ao colher subsídios de outras áreas do conhecimento para desempenhar as funções que lhe são atribuídas, a Controladoria pode estabelecer bases teóricas necessárias à sua atuação na organização.

A administração pública municipal é um complexo sistema que envolve uma série de fatores e deste sistema se ocupa a Controladoria, com a função de garantir a aplicação correta das receitas, sendo essencial para a governabilidade.

Dessa forma, podemos definir a Controladoria como um órgão administrativo, uma vez que não se trata de uma ciência ou ramo do conhecimento.

No âmbito da Administração Pública, a maior referência que temos em relação à Controladoria é a Controladoria Geral da União (CGU), criada pela Lei nº 10.683/2003 e Decreto nº 5.683/2006, cuja competência é a de assistir direta e indiretamente à Presidência da República na execução de suas atividades no tocante aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria, correição, prevenção e combate à corrupção, além da ouvidoria.

Compete, também, de acordo com Cavalheiro e Flores (2007, p. 45), dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

A controladoria, ao contrário do que pensam, não deve possuir um comportamento punitivo ou que busque analisar ações e processos com o único objetivo de encontrar fraudes; entretanto, se estas forem constatadas, deve se comunicar imediatamente à auditoria. A controladoria possui a “função de informar, influenciar, persuadir, organizar, usar, portando o poder do conhecimento e da informação para exercer influência aos gestores e demais agentes públicos” (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 45). Logo, a única autoridade – hierarquicamente falando – exercida pelo controlador é dentro do seu próprio departamento.

O controlador, no âmbito da administração pública municipal, deve estar amparado legalmente para exercer o cargo, além de possuir perfil, habilitação e deter conhecimento e prerrogativas que lhe permitam exercer de forma satisfatória e concreta as atividades que lhe forem atribuídas; não devendo exercer poderes sobre gestores e servidores de outras unidades, uma vez que não possui prerrogativa para tal. O controlador, uma vez que não possui privilégios decorrentes de hierarquia, deve exercer influência unicamente técnica.

Uma vez que existe conceituação e exposição das atribuições da controladoria, partiremos, agora, para a análise da auditoria, vez que podem existir aparente conflito entre as funções desempenhadas por estes, o que não é sem razão, tendo em vista que ambas buscam o controle das ações e processos, medição de desempenho, interpretação dos resultados e proteção do patrimônio público.

Oliveira (1998, p.29 apud. CAVALHEIRO e FLORES, 2007, p. 48) menciona as principais diferenças existentes entre as funções da controladoria e da auditoria:

A auditoria exerce uma função de assessoria, como órgão de staff. Nessa função, a auditoria não exerce qualquer tipo de autoridade sobre os demais departamentos, podendo apenas recomendar, jamais impor, qualquer tipo de controle e outros procedimentos administrativos. A controladoria, por sua vez, tem como obrigação, entre outras áreas, manter um controle efetivo sobre os gastos. A controladoria é um órgão de linha e como tal responsável pela execução de diversos trabalhos rotineiros. A auditoria não realiza atividades de linha, preocupando-se apenas com a revisão dos trabalhos de outros departamentos, inclusive os executados pela controladoria.

Isto posto, podemos perceber de forma clara que existe uma forte conexão entre ambas as atuações, não existindo uma polarização de atividades, ocasionando em uma maior eficiência nas atividades desempenhadas, auxiliando o gestor, honrando os princípios da administração pública, protegendo o patrimônio público e economizando receitas.

2.3 INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA EFICIÊNCIA DA GESTÃO

As inúmeras crises econômicas e financeiras que atingiram o mundo inteiro passaram a exigir novas condutas no que diz respeito à administração estatal, de modo a aumentar o desempenho e cumprir a sua função social. A partir daí, diversas discussões começaram a existir e o conceito de governança passou a conquistar um espaço cada vez maior. Kormendi e Meguire (1985 apud. SANTOS; ROVER, 2019, p.

733) foram os primeiros a buscarem uma relação entre a governança pública e o crescimento econômico da nação.

O Estado possui a sua função social e isso é um fato indiscutível. Contudo, os governantes precisam buscar ferramentas que aumentem a eficiência na aplicação de seus recursos, trazendo a sociedade para integrar e contribuir, não afastar e segregar.

Dias e Cario (2014, p.93 apud. SANTOS; ROVER, 2019, p. 735) entendem que a governança não é um simples artifício da administração pública, mas trata-se de um movimento de reforma da gestão, assim definindo a governança pública como:

[...] uma estratégia desenvolvimentista adotada na relação entre o Estado e a sociedade com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender aos interesses desse mesmo público. Em outras palavras, uma governança que se utiliza de processos mais democráticos para desenhar as soluções demandadas pela sociedade do século XXI.

A governança pública, por sua vez, pode ser compreendida como um campo interdisciplinar focado nas relações de poder existentes entre as autoridades governamentais, a sociedade e o mercado, dentro de uma realidade de transformações no potencial das comunidades agirem de forma efetiva. Para Santos e Rover (2019, p.735), para que exista uma governança pública efetiva, é necessário que exista a presença de um Estado Democrático de Direito, de uma sociedade civil participativa e atuante no que diz respeito aos assuntos públicos, além de políticas públicas acessíveis e inclusivas.

Para Pereira (2010, p.124 apud. SANTOS; ROVER, 2019, p. 735), existem quatro princípios que regem a governança pública: relações éticas, conformidade em todas as dimensões, transparência e accountability. Pisa (2014 apud. SANTOS; ROVER, 2019, p. 735) por sua vez, inclui, além dos princípios anteriormente elencados, a participação, integridade, conformidade legal, equidade e efetividade.

De fato, a transparência é essencial em toda e qualquer sociedade democrática. No pleno exercício da governança, os cidadãos precisam ter acesso as mais diversas informações, incluindo as relacionadas às tomadas de decisões que afetam diretamente a administração pública. Quando falamos de accountability, nos referimos a obrigatoriedade que o gestor possui de prestar contas de seus atos e decisões, uma vez que foi a própria sociedade quem delegou tal poder. Com todo o aparato tecnológico que possuímos, além do constante crescimento das redes sociais e a velocidade com quem as informações são transmitidas, é imprescindível que o

gestor tenha o zelo e a responsabilidade de fornecer as prestações de contas, de modo a garantir que as suas condutas estão dentro da lei e, quando constatado qualquer erro ou improbidade, que o mesmo sofra as devidas penalidades.

Já quando nos referimos a conformidade legal, estamos afirmando que o devido cumprimento das leis é de grande valia para um bom andamento da administração, zelando pelo princípio da legalidade, atendendo ao interesse público. Por sua vez, a equidade está intimamente ligada ao disposto na Constituição Federal, mais conhecido como princípio da isonomia.

Isto posto, torna-se mais do que claro que não há como existir uma governança pública eficaz se a sociedade não for atuante e participativa, com cada componente cumprindo o seu papel e exigindo da administração a constante atuação dentro do que determina a legislação. Se não existe transparência, conseqüentemente não há como existir o cumprimento da accountability, muito menos integridade, conformidade legal, ética e efetividade; todos esses princípios estão intrinsecamente ligados e um necessita do outro para a plena eficiência.

3 O CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

A Carta Magna de 1988, mais especificamente em seu art. 37, inciso XXI, determina que a Administração Pública inicie processo licitatório para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, além de compras. Tal instituto fundamenta-se em dois princípios que são de suma importância: o princípio da isonomia e a probidade administrativa, acrescentando, ainda, o princípio da legalidade e o interesse público. De nada adianta adotar um procedimento licitatório mantendo a isonomia entre os concorrentes se, em determinado momento do andamento processual forem adotadas medidas que contrariem o disposto na legislação ou que não atendam às reais necessidades da população, do interesse público. São complementares. Um não “caminha” sem o outro. O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal preceitua:

[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Constituição é clara no que diz respeito às medidas que devem ser adotadas na instauração de um processo licitatório, principalmente no que concerne à igualdade de condições entre os concorrentes, fator determinante para o bom andamento do certame. Se não houver condições iguais entre os que estiverem concorrendo, conseqüentemente não haverá o atendimento aos princípios mencionados anteriormente.

Com o advento da lei 14.133/2021¹, a modalidade de licitação em decorrência do valor do objeto deixou de existir, ao contrário do existente na lei 8.666/1993. Com isso, as modalidades de tomada de preços e convite são extintas. Dessa maneira, a modalidade a ser adotada passa a ser determinada a partir da complexidade do objeto.

Além das modalidades anteriormente apresentadas, existe uma outra modalidade, esta regida por legislação própria, que é o Pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002. Essa modalidade possui duas características um tanto peculiares se comparadas com as demais. Uma dessas características é a possibilidade de renovação de lances. Durante as “rodadas”, um ou mais participantes poderão alterar os lances, até que a proposta mais vantajosa vença. No pregão, vence a proposta que ofereça o maior benefício à Administração Pública. O pregão pode, inclusive, ser confundido com o leilão, contudo, existe uma grande diferença entre eles: o pregão não se destina à alienação de bens públicos, visa a aquisição de bens ou contratação de serviços pelo menor valor.

Por outro lado, existe também a dispensa de licitação; esta ocorre em casos onde não é iniciado o procedimento licitatório por motivo de interesse público prontamente justificado. Eis um dos grandes problemas e um dos pontos com maior atuação por parte do sistema de controle interno. Inúmeros municípios, principalmente os de menor porte e localizados nos interiores dos estados, se utilizam da dispensa de licitação para fins que não atendem ao interesse público, mas tão somente aos interesses de particulares. Tal prática ocasiona, muitas vezes, no superfaturamento e gastos desnecessários de receitas, dilapidando, aos poucos, o patrimônio público.

¹ A lei 14.133/2021, sancionada em 01 de abril de 2021, entrou em vigor no ato da sua publicação, não havendo *vacatio legis*. Entretanto, as normas anteriores serão revogadas somente após o período de 2 (dois anos), período esse considerado como transição. Após o prazo, somente o disposto na lei 14.133/2021 será considerado válido.

O controle interno, não apenas nessas situações, mas também em todas as diversas modalidades existentes, possui um papel fundamental na análise dos processos e acompanhamento do andamento destes. Se a legislação determina que a contratação está vinculada a apresentação de justificativa da impossibilidade de realização de procedimento licitatório, o controle interno tem como dever acompanhar e verificar se a mesma realmente atende ao interesse da coletividade.

O que ocorre é que, por muitas vezes, processos envolvendo licitações e contratações públicas não passam pelo sistema de controle. Todos os processos, conforme Cavalheira e Flores (2007), estão sujeitos a falhas, estas sendo intencionais ou não. É o momento onde entra o controle interno, uma vez que é por meio de sua atuação que será possível constatar possíveis desvios, vícios ou erros que ocorram durante o trâmite processual.

Essa atuação oferece diversos benefícios, não apenas para a Administração, como também para a própria sociedade. Se existe um controle atuante e eficiente, o patrimônio público estará sendo protegido e a sociedade só tem a ganhar.

3.1 O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA LEI 8.666/93

Por ocasião do advento da Lei nº 8666/1993 tornou-se ainda mais perceptível que o sistema de controle interno ainda não estava devidamente consolidado no Brasil, tratando-se, de certa forma, uma novidade trazida pela Carta Magna de 1988, com muitas discussões a serem tratadas não apenas no âmbito acadêmico, mas, principalmente, no legislativo e jurisprudencial.

De fato, ao analisarmos a Lei nº 8666/93 podemos perceber que o legislador, ao editá-la, foi um tanto econômico no que diz respeito a menções ao controle interno. Na referida lei encontramos somente duas menções ao sistema, que surgem nos artigos 102 e 113, respectivamente.

O art. 102 prevê a obrigatoriedade da remessa ao Ministério Público por parte dos titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes, as cópias e os documentos necessários à proposição da denúncia, uma vez verificada a existência dos crimes definidos pela legislação supramencionada. Por sua vez, o art. 113, atribui ao Tribunal de Contas a competência para a execução do controle das despesas advindas de relações contratuais, ficando os órgãos da

Administração Pública devidamente responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade dos atos, nos termos da Constituição de 1988.

Não obstante, é sabido que uma das atribuições do servidor público, seja ele integrante ou não do sistema de controle interno, é representar ao titular da ação penal em caso de suspeita da prática de crime, conforme o princípio da moralidade. O dever presente no disposto no art. 102 não recai somente sobre as pessoas indicadas no dispositivo, além de não ser necessária a comprovação da prática do crime; basta apenas que existem indícios, cabendo ao Ministério Público analisar e oferecer a denúncia, tendo em vista os documentos apresentados, decidindo se haverá ou não a necessidade de investigação.

A Lei 8666/93 foi omissa no que diz respeito à atuação do controle interno em matéria de licitações e contratações públicas, levando a uma escassez de abordagens doutrinárias e jurisprudenciais nesse âmbito. A atuação do sistema de controle interno, para ter a sua eficiência e autonomia garantidas, necessita de regulação e atenção por parte do legislador, o que não ocorreu no texto da legislação anterior, cenário esse que mudou com a sanção da Lei 14.133/2021 que, apesar de ainda se encontrar em fase de transição, já trouxe uma série de novidades.

3.2 AVANÇOS E INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.133/2021

Por sua vez, a conhecida como “Nova Lei de Licitações e Contratos”, sancionada em 01 de abril de 2021, já em seu art. 11, é bem específica quando se refere ao controle das contratações, elevando o controle interno à figura de um órgão determinante para obtenção dos objetivos do processo licitatório.

Além disso, o art. 7º, por sua vez, prevê como dever dos gestores a promoção da gestão por competências, designando somente agentes públicos que possuam as devidas qualificações para o exercício de suas funções, levando em consideração o princípio da eficiência, aplicando o princípio da segregação das funções, de modo que cada servidor envolvido no processo tenha a sua atribuição, evitando a centralização de funções e, conseqüentemente, a maior possibilidade de atos ilícitos serem praticados, seguindo um caminho totalmente contrário ao determinado pelos princípios da Administração Pública. Vale salientar, ainda, que a segregação das funções é um dos pilares que sustentam a Lei 14.133/2021, conforme disposto no inciso II, art. 5º.

O legislador, buscando suprir as omissões existentes na antiga lei (embora a mesma ainda esteja em vigor, juntamente da nova), objetivando a seleção dos agentes de forma eficiente e correta, melhorando a qualidade dos serviços ofertados, garantindo a governabilidade e o melhor uso da máquina pública. Indo além, o controle interno é mencionado, no art. 8º, como órgão de assessoramento ao gestor, devendo apoiar o agente de contratação no desempenho de suas atividades, bem como auxiliar o fiscal de contrato (art.117), atuando, neste último, de modo a sanar dúvidas que, porventura surgirem, além de fornecer o devido amparo para prevenir risco na execução dos contratos, conforme preleciona Avelar e Resende (2021, p. 8).

O disposto no art. 117 pode trazer dois grandes problemas: o primeiro é a possibilidade de conflito de manifestações, uma vez que não foram bem separadas as competências da assessoria jurídica e do controle interno, existindo uma reincidência de atos praticados por órgão diferentes; o segundo é a possível transformação do sistema de controle interno em um “setor de assessoramento”, já que o art. 19 prevê o auxílio à Administração na padronização de modelos de minutas de editais, contratos e termos de referência, atividade essa que não faz parte da real competência do sistema.

Confundir as atribuições do controle interno com a de assessoramento jurídico é colocar em risco a autonomia do sistema, uma vez que a independência estará em risco a partir do momento que o controle interno seja obrigado a se sujeitar a vontade do gestor.

O modelo das três linhas, difundido no mundo inteiro pelo Institute of Internal Auditors, conforme apontam em lição Avelar e Resende (2021, p. 10), pretende “melhorar o gerenciamento de riscos e o controle por meio da especificação das funções de cada setor envolvido na atividade da organização, evitando, assim, a sobreposição ou lacuna na atuação do controle”, sendo organizada da seguinte forma, ainda de acordo com Avelar e Resende (2021, p.10):

- 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.

A Lei 14.133/2021 prevê o controle interno na terceira linha, essa conhecida como linha de auditoria interna, composta, no âmbito da Administração, pela CGU (Controladoria Geral da União), controladorias estaduais e municipais. A terceira linha possui, como principal atribuição, avaliar de forma independente “a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, incluindo a forma como a primeira e segunda linha de defesa alcançam os objetivos de gerenciamento de riscos e controle” (AVELAR; RESENDE, 2021, p. 11).

Quando tratamos sobre a necessidade de independência por parte da atuação do sistema de controle interno não queremos afirmar ser imprescindível o isolamento dos demais órgãos, pelo contrário. Deve existir uma interação entre todos os órgãos responsáveis pela execução das despesas, em todas as suas etapas; somente dessa forma é que será possível traçar estratégias que possibilitem uma atuação correta, gerando benefícios não apenas para a gestão, mas para a própria sociedade.

O art. 172 do PL 4.253/2020, que posteriormente tornou-se a Lei 14.133/2021, por sua vez, dispunha que o sistema de controle interno deve “orientar-se pelos enunciados das súmulas do Tribunal de Contas da União relativos à aplicação desta Lei”, com o intuito de “garantir uniformidade de entendimentos e propiciar segurança jurídica aos interessados”. De fato, a segurança jurídica é um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito, contudo, a abrangência do dispositivo acabou por incluir não apenas os órgãos de controle externo, mas também os de controle interno, não havendo diferenciação entre as unidades da federação, violando, claramente, o pacto federativo e a separação dos poderes. Indo um pouco além, verificamos, também, que o legislador não levou em conta que inexistia subordinação entre os órgãos de controle interno e externo. O Tribunal de Contas da União (TCU), ao contrário do Supremo Tribunal Federal (STF), não possui competência constitucional para edição de súmulas vinculantes, o que não justifica a suposta necessidade de orientação pelos enunciados publicados.

Tal dispositivo iria, certamente, gerar fortes discussões caso fosse mantido no texto sancionado; contudo, o mesmo foi vetado pela Presidência da República.

É de grande importância que os agentes de controle analisem, antes de emitirem qualquer parecer, as súmulas do TCE e dos tribunais de contas do país, do

Poder Judiciário e Ministério Público, contudo, eleger qualquer que fosse dessas fontes como a principal e as demais acessórias, é querer acabar com a autonomia do órgão de controle e sujeitá-lo a terceiros.

Destarte, é de extrema relevância que cada caso seja analisado conforme as suas especificidades, sem que isso ocasione em sujeitar-se as decisões de determinado tribunal.

4 O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES E O CONTROLE PROCESSUAL

A Lei 14.133/2021 trouxe diversos avanços e inovações que serão, sem dúvida alguma, objetos de grandes e longas discussões não apenas no âmbito jurídico e acadêmico, mas no próprio legislativo. Desde o seu advento, em abril de 2021, adentramos em uma fase de transição, onde temos duas leis igualmente vigentes. Não há que se falar, por ora, em hierarquia entre a Lei 8.666/93 e a Lei 14.133/2021, uma vez que cabe ao ordenador de despesas, ou seja, o gestor do município, escolher sobre qual regra irá sujeitar os seus processos de início e execução de despesas públicas.

Entretanto, algo que vem chamando a atenção não apenas dos estudiosos, como dos próprios servidores públicos que atuam na área de licitações, contratação, compras públicas, bem como a própria assessoria jurídica e setores financeiros, é o disposto no art. 5º da “Nova lei”, conhecido como “princípio da segregação das funções”.

Quando tratamos sobre princípios, entendemos este como um dispositivo guarnecido de um alto grau de generalidade, com a função de conduzir a interpretação das regras de um sistema. O Glossário do Controle Externo do TCU², por sua vez, define o Princípio da Segregação das Funções como princípio básico do controle interno, essencial para a sua efetividade, mencionando que “consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria”.

Sendo assim, segregar funções pode ser entendida como não permitir que um único agente público detenha atividades de fiscalização e controle sobre os seus

² TCU é a sigla utilizada para Tribunal de Contas da União.

próprios atos, visando evitar possíveis fraudes, bem como conflitos de interesses, vícios e erros. Ora, como garantir que, a partir do momento em que um único servidor possui total autonomia para praticar inúmeros atos, este tenha a preocupação de fiscalizar e corrigir eventuais erros que venham a existir, sabendo que não haverá nenhum controle e que todo e qualquer ato praticado terá o devido prosseguimento? Como tratado anteriormente, é de grande importância que o gestor possua a preocupação não apenas que os agentes possuam a competência para cumprirem com as suas devidas funções, mas também que estes saibam que para todo e qualquer ato praticado haverá responsabilidade. A partir do momento que um agente desvirtua um ato processual e este passa a se sujeitar ao controle externo, não apenas o agente, mas o próprio ordenador de despesas serão responsabilizados. É necessário que exista zelo para com a máquina pública, buscando sempre investir em transparência e capacitação dos agentes que estão envolvidos na gestão, sempre prezando pelo bom uso das receitas.

Buscando trazer uma maior compreensão acerca da segregação de funções no âmbito da Lei 14.133/2021, podemos analisar o que dispõe o art. 7º, 1º, quando menciona a vedação à autoridade máxima designar o mesmo agente para “atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação”.

Ao contrário do que muitos podem pensar, a segregação de funções disposta na Lei 14.133/2021 não significa manter uma incomunicabilidade entre os agentes públicos, muito menos verificar todas as competências que permeiam a contratação pública e, posteriormente, atribuir, individualmente, uma competência a cada agente, pelo contrário. O princípio da segregação propõe que seja analisado quais dessas competências não podem ser executadas pelo mesmo agente, reduzindo o risco de desvio de finalidade e práticas corruptas. Uma vez constatado que não existe esse risco, a legislação não veda que um mesmo agente possua mais de uma atribuição.

Partindo para uma abordagem mais direta, de modo que todos os leitores tenham uma ótima compreensão acerca da temática abordada, podemos explicar o seguinte: O princípio aqui abordado não interfere que um mesmo agente receba diversas atribuições, com uma exceção. Não poderão ser atribuídas diversas competências a este mesmo agente se forem constatados riscos de violação aos princípios da administração pública, desvios, captação ilícita de receitas, entre outras práticas ilegais e corruptas.

O patrimônio público necessita do devido respeito e não há que abriremos lacunas para que determinadas práticas sejam ainda mais popularizadas, desvirtuando serviços essenciais e ferindo o interesse público. Eis a importância da atuação do controle interno como garantidor de que tal princípio seja devidamente respeitado, principalmente no âmbito dos procedimentos licitatórios.

4.1 SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Quando tratamos sobre licitações e contratações, é de grande valia analisarmos o que dispõe o art. 9º da Lei 8.666/93, que regulamenta o inciso XXI do art. 37 da Carta Magna de 1988, ao determinar que:

Art. 9º não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:
I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;
III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Demonstra-se não ser necessário tamanho aprofundamento para notar que o dispositivo supracitado decorre da necessidade de que os processos de contratação pública devem ser permeados pela moralidade e isonomia, assegurando a realização de um processo íntegro. Seria um grande risco para os princípios que regem a Administração Pública a existência de relações pessoais entre as partes que definem o destino do processo licitatório. Ora, como garantir, por exemplo, que existirá total parcialidade em um determinado procedimento em que, um dos licitantes que estão concorrendo para executar um serviço ou fornecer um determinado produto possui relação direta com o presidente da comissão de licitação ou com qualquer outro servidor do município? Seria uma afronta direta ao princípio da isonomia, motivo este suficiente para que a lei se acautele.

Trata-se de um dano potencial, suficiente para que o legislador, ao editar a Lei 14.133/2021, tivesse essa preocupação em tornar os processos cada vez mais transparentes, reduzindo os riscos de fraudes e desvios de finalidade, o que certamente não ocorreria se não houvesse a segregação, conforme muito bem preleciona Altounian (2012, p.195):

Pior ainda é a possibilidade de alterações fraudulentas de especificações e quantitativos de serviços no projeto básico da licitação, a fim de prejudicar as propostas dos demais concorrentes, tornando-as pouco competitivas e, conseqüentemente, impossibilitando a Administração de contratar a proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, quando existe a segregação de funções no processo de execução de despesas um ciclo é originado, de modo que o ato que procede uma tarefa já realizada por um outro agente poderá ser verificada por quem o sucede, fazendo existir uma constante vigilância e restrição a possíveis atos fraudulentos. O Tribunal de Contas da União (TCU), seguindo esse raciocínio, no Acórdão nº 415/2013-Plenário, define como necessário que se “discipline a segregação de funções nos setores que desempenham as atribuições inerentes às licitações e contratos, de forma a minimizar a possibilidade de desvios e fraudes.”

Além de reduzir a possibilidade de que um agente com segundas intenções venha a praticar atos ilícitos, a segregação de funções a um verdadeiro ganho de eficiência no que diz respeito às rotinas relacionadas ao processo de execução de despesas. Não obstante, a separação das funções provoca uma diminuição na sobrecarga de atribuições que recaem sobre um agente que vem a realizar, sozinho, todos o processo de início e execução dos gastos públicos.

É mais do que óbvio que a partir do momento em que um servidor recebe uma grande carga de tarefas, o seu rendimento será reduzido, tendo, conseqüentemente, um baixo desempenho; o que não aconteceria, certamente, se as tarefas fossem divididas entre uma equipe em que cada um possui a sua devida competência. Entretanto, não podemos defender que tal segregação traria efeitos positivos no caso de uma equipe em que todos os seus componentes possuem a mesma intenção de praticarem atos dolosos e desviarem recursos para fins particulares, em benefício próprio. Cada caso é um caso. Isso é fato!

Em sua grande maioria, o serviço público só tem a ganhar com a aplicação do princípio nos procedimentos licitatórios, se sobressaindo como um princípio de controle administrativo, conferindo grande eficiência, eficácia e transparência nos processos de execução das despesas públicas, o que não ocorreria sem a segregação, situação que iria gerar uma Administração Pública frágil, ingerências e favorecimentos, práticas que não coadunam com aquilo que regem os princípios basilares da administração.

4.2 COMBATE A CORRUPÇÃO NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Não há que se falar em combate sem antes discutir acerca da prevenção, sendo esta a ferramenta mais eficiente para preservar os recursos públicos e impedir que estes sejam objetos de práticas ilícitas. Quando mencionamos durante todo o decorrer desta pesquisa que uma equipe de controle atuante é primordial para uma gestão pública competente, é exatamente por ser de grande valia para a detecção de problemas como esse.

Mesmo que os componentes de uma equipe de controle interno não consigam impedir totalmente a ocorrência de fraudes, por exemplo, são eles que fizeram parte dos primeiros atos de defesa contra a corrupção. Depois que o recurso público toma um caminho diferente do que é amparado pela lei, ou seja, é objeto de fraude, torna-se extremamente ineficaz tentar mitigar o dano provocado. Afirmamos isso por entendermos que a maior perda no desvio de dinheiro público não está no desvio em si, mas no que esse dinheiro deixou de realizar. Por mais que um agente corrupto venha a ser condenado a ressarcir os cofres públicos e sujeitar-se a uma determinada pena de serviços comunitários, não conseguirá suprir o dano, uma vez que este já foi causado. Quando a obra de uma Unidade Básica de Saúde, por exemplo, é paralisada em decorrência de não pagamentos provocados por desvios, quem perdeu foi a população ao não ter acesso aos serviços essenciais que ali deveriam existir.

No âmbito das licitações, quando um serviço é contratado por um valor muito acima do praticado pelo mercado, quem estará sendo vítima é o próprio patrimônio público, dinheiro que poderia ser investido em serviços essenciais e acabou sendo destinado para pagamento de uma contratação com valor absurdo.

O risco de fraude e corrupção em licitações e contratações públicas deve ser considerado já nas primeiras etapas, desde a pesquisa de preços, produção do edital e etapas seguintes. Por meio de um ambiente onde a ética prevalece o controle interno é atuante, reduz-se o risco de que fraudadores explorem vulnerabilidades existentes; por meio da transparência a capacidade de observação e acompanhamento dos atos praticados é aumentada e a sociedade passa a aferir os resultados obtidos.

De acordo com a Transparência Internacional, países com um grande custo de corrupção recebem menos investimentos, escancarando um verdadeiro problema não

apenas político, mas também social. A TI³ estabelece a análise das licitações a partir de cinco fases distintas, passando, a partir de então, a analisar a fragilidade destas.

A primeira fase é a definição do objeto, fase esta que permite, por diversas vezes, definir o vencedor no certame ou até mesmo constatar a sua impossibilidade, partindo, então, para uma contratação direta. É uma fase bem delicada e, ao mesmo tempo, onde é possível encontrar diversos indícios de corrupção, principalmente por não ser tão sujeita ao controle externo, já que ocorre no âmago da Administração Pública; a ausência de transparência no processo de tomada de decisão, restrição de acesso ou acesso inadequado à informação, além da impossibilidade por parte dos envolvidos de abertura para discussões públicas são fortes indícios da presença de corrupção no certame.

A transparência, conforme abordado durante toda essa pesquisa, é primordial e fundamental para garantir a integridade e legalidade de um processo licitatório. Ora, como afirmar que um certame está sendo conduzido da forma correta se informações são ocultas e o acesso ao processo (que é público) é negado?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Definitivamente, a Lei 14.133/2021 representa um grande avanço no tocante a atuação do controle interno na gestão e fiscalização dos procedimentos licitatórios e das contratações públicas.

O legislador possui uma atenção especial e necessária ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela LDO e LOA, bem como os princípios basilares que regem a Administração Pública. É certo que os procedimentos licitatórios necessitam de acompanhamento e fiscalização, de modo a coibir possíveis tentativas de fraudes e desvios de finalidade que venham a ser praticados pelos agentes envolvidos. Contudo, existe uma problemática que permeia toda essa situação: como garantir a autonomia e independência do controle interno se este for sujeito as decisões do gestor? Posicionamentos que deveriam ser independentes passarão a ser afetados e movidos por interesses políticos. Eis um dos motivos pelo qual o sistema deve possuir total autonomia para não apenas fiscalizar, mas acompanhar, corrigir e, detectando atos ilícitos, comunicar aos tribunais de contas e ministério público.

³ Siga utilizada para Transparência Internacional.

O controle interno mostra uma tentativa de fortalecimento da accountability que apresenta efeitos positivos, vez que a própria Lei 14.133/2021 apresenta sanções a serem aplicadas para aqueles que vierem a descumprir o dispositivo legal.

A pesquisa ora apresentada não possui o condão de generalizar ou esgotar o tema, uma vez que trata-se de uma breve abordagem sobre o mesmo, havendo espaço para que exista um aprofundamento futuro em trabalhos além da graduação.

Por fim, fez-se compreender que o sistema de controle interno é imprescindível para uma boa gestão municipal, não apenas gerenciando riscos e corrigindo-os, evitando possíveis penalidades ao gestor e seus agentes; como também honrar os princípios da moralidade, eficiência e legalidade, contribuindo com a proteção do patrimônio público e garantindo a governabilidade.

REFERÊNCIAS

- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Pública**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016
- AVELAR, Daniel Martins; RESENDE, Mariana Bueno. **O controle interno na (futura) nova lei de licitações e contratos – projeto de lei nº 4.253/2020**. Disponível em: <http://www.conaci.org.br/app/webroot/files/editor/files/Artigo%20-%20Controle%20Interno.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Valério de Oliveira Mazzuolli (Org.). 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1º de Abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 18 set. 2021
- BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 18 set. 2021
- BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 11 set. 2021
- BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683impresao.htm. Acesso em: 18 set. 2021
- CAVALHEIRO, Jader. Branco; FLORES, Paulo César. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC – RS, 2007. Disponível em: https://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_cont_int_mun.PDF. Acesso em: 17. ago. 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo**, n. 45/46, p. 1-13, 1996. Disponível em: https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/172714/mod_resource/content/1/CONTRATOS%20DE%20GEST%C3%83O%20Maria%20Sylvia%20Pietro.pdf. Acesso em: 18 set. 2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016

PELEIAS, Ivan Ricardo. **Controladoria: gestão eficaz utilizando padrões**. São Paulo: Saraiva, 2002

RAMOS, Élida Ferreira. **Controle Interno na Gestão Pública Municipal: um estudo de caso em um município de Goiás**. 2019. Orientador: Felipe Deodato da Silva e Silva.. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT). Barra do Garça, 2019

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 732-752, 2019.

SOUSA, William Oliveira de. **Controle Interno na administração pública como processo de accountability**. 2019. Orientador: Anderson Carlos da Silva. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Evangélica de Goiás (UniEVANGÉLICA). Anápolis, 2019. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/jspui/handle/aee/8069>. Acesso em: 20 set. 2021