

# A NECESSÁRIA SINERGIA ENTRE A EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E O CONTROLE INTERNO

Jader Esteves da Silva<sup>1</sup>

Marcus Vinícius Reis de Alcântara<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo examina a relação de complementaridade entre a equipe de fiscalização de contratos administrativos e os órgãos de controle interno, no contexto da Lei nº 14.133/2021. A partir do modelo das três linhas de defesa, originário do *Institute of Internal Auditors (IIA)*, analisa-se como a legislação brasileira posicionou os fiscais de contrato na primeira linha de defesa e o controle interno na segunda linha, estabelecendo um dever legal de auxílio mútuo voltado à prevenção de riscos na execução contratual. O estudo aborda os fundamentos normativos dessa sinergia, seus limites decorrentes do princípio da segregação de funções e os desafios práticos para sua efetivação, concluindo pela necessidade de mecanismos institucionais que promovam a interação qualificada entre esses atores.

**Palavras-chave:** Fiscalização de contratos. Controle interno. Linhas de defesa. Lei nº 14.133/2021. Governança das contratações.

## INTRODUÇÃO

A execução dos contratos administrativos constitui etapa crítica do ciclo de contratações públicas. É nela que se materializa o resultado pretendido pela Administração e se concretizam os riscos identificados nas fases anteriores. A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ao disciplinar as licitações e os contratos administrativos, trouxe avanços significativos na estruturação da governança dessa fase, notadamente ao redesenhar os papéis da equipe de fiscalização e do controle interno.<sup>3</sup>

Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a atuação do controle interno era mencionada de forma esparsa, com apenas seis referências diretas ao longo de todo o texto normativo,

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito (UFF). Mestre em Direito (UCAM). Bacharel em Direito (UFF) e em Ciências Navais (Escola Naval). Professor de Licitações e Contratos Administrativos. Advogado e consultor. Redes sociais: @jader.esteves e jader.esteves@gmail.com.

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Contábeis (UFS). Pós-graduado em Perícia Contábil (Fundação Visconde de Cairu). Pós-graduado em Gestão Estratégica de Pessoas (FANESE). Pós-graduado em Licitações e Contratos (FAMA). Vice-Presidente do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP. Redes sociais: @marcusalcantara\_aju e marcusalcantara@gmail.com.

<sup>3</sup>BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 05 fev. 2026.

geralmente associadas à competência fiscalizatória dos tribunais de contas.<sup>4</sup> A atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), em contraste, apresenta a expressão "controle interno" e equivalentes ao menos vinte e cinco vezes, conferindo a esse órgão um papel ativo e propositivo na governança das contratações.<sup>5</sup>

Essa mudança normativa reflete uma concepção sistêmica da atividade fiscalizatória, na qual a equipe de fiscalização não atua de forma isolada, mas inserida em um arranjo de governança mais amplo, que pressupõe a interação coordenada com os órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno.

O art. 117, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, é categórico ao estabelecer que o fiscal do contrato será auxiliado por esses órgãos, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.<sup>6</sup>

A compreensão dessa sinergia demanda a análise do modelo das três linhas de defesa, concebido pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA), que atribui papéis distintos e complementares aos agentes envolvidos na gestão de riscos organizacionais.<sup>7</sup> No âmbito das contratações públicas, esse modelo permite posicionar os fiscais e gestores de contrato como primeira linha de defesa e os órgãos de controle interno como segunda linha, sendo indispensável que ambos atuem de forma integrada.

O presente artigo tem por objetivo analisar os fundamentos normativos, os limites e os desafios práticos dessa sinergia, contribuindo para a reflexão sobre como torná-la efetiva no cotidiano das organizações públicas, sem pretensão de esgotar temática de tamanha relevância.

## **1 A EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO COMO PRIMEIRA LINHA DE DEFESA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

A gestão de riscos nas contratações públicas constitui processo estruturado que visa à identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos associados aos contratos firmados pela Administração. Nesse contexto, o modelo das três linhas de defesa,

---

<sup>4</sup>Na Lei nº 8.666/93, as menções a "controle interno" concentram-se nos seguintes dispositivos: art. 102; art. 113, caput, e §§ 1º e 2º; art. 116, § 3º, I e III. Cf. SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 110.

<sup>5</sup>SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 110.

<sup>6</sup>Art. 117. [...] § 3º 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." BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 05 fev. 2026.

<sup>7</sup>THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. Modelo das três linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa. Global IIA: Lake Mary, 2020.

difundido internacionalmente pelo IIA, estabelece uma distinção funcional entre os papéis desempenhados dentro do sistema de governança corporativa, sem pressupor estruturas organizacionais rígidas ou uma sequência operacional entre as camadas.<sup>8</sup>

É fundamental compreender que a numeração atribuída às linhas — primeira, segunda, terceira — não implica precedência operacional, tampouco hierarquia administrativa. Todos os papéis e funções são exercidos de maneira simultânea e independente, visando à eficácia na gestão de riscos e no controle interno organizacional.<sup>9</sup> A primeira linha de defesa é formada por agentes diretamente envolvidos na execução e no monitoramento das contratações, que implementam controles internos e gerenciam os riscos operacionais. São os proprietários dos riscos. A segunda linha, composta pelas unidades de assessoramento jurídico e controle interno, fornece um nível adicional de monitoramento e validação das práticas de gestão de riscos. Funciona como uma espécie de retaguarda, prestando o auxílio técnico necessário à boa atuação dos agentes da primeira linha. A terceira linha, por fim, é representada pelo órgão central de controle interno e pelo respectivo tribunal de contas, realizando avaliação independente.<sup>10</sup> Apesar da Lei nº 14.133/2021 ter assim estabelecido o seu modelo das 3 linhas de defesa, alertamos que o IIA posiciona a Auditoria Interna na terceira linha, como uma atividade independente e objetiva, prestando serviços de avaliação e consultoria sobre questões ligadas aos atingimentos dos objetivos organizacionais<sup>11</sup>. No âmbito do Poder Judiciário, o posicionamento da unidade de auditoria interna na terceira linha está positivado na Resolução CNJ nº 309/2020, em seu Art. 2º, IV<sup>12</sup>. A Auditoria Interna, também considerada uma unidade de controle, colabora com a primeira e com a segunda linhas, ainda que não pratique atos de gestão.

No contexto das contratações públicas brasileiras, os gestores e fiscais de contrato, por estarem diretamente ligados à execução do objeto contratual, posicionam-se na primeira linha de defesa, cabendo-lhes identificar problemas na execução das atividades e agir de forma proativa na busca por soluções ou no encaminhamento aos órgãos competentes.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup>THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. Modelo das três linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa. Global IIA: Lake Mary, 2020.

<sup>9</sup>SILVA, Jader Esteves da. Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 112.

<sup>10</sup>Ibidem, p. 112.

<sup>11</sup>THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. Modelo das três linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa. Global IIA: Lake Mary, 2020.

<sup>12</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 309, de 11 de março de 2020. Aprova as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3289>. Acesso em: 6 maio 2026.

<sup>13</sup>“O fato de o controle externo não ter examinado um determinado contrato nem ter alertado acerca de potenciais

A Lei nº 14.133/2021 incorporou expressamente esse modelo ao prever, em seu art. 169, que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, sujeitando-se a linhas de defesa.<sup>14</sup> É relevante observar que o Enunciado nº 20/2022 do Conselho da Justiça Federal reforça que essas práticas não devem se restringir à existência de uma unidade orgânica de controle interno, mas devem ser implementadas em todo o macroprocesso de contratação.<sup>15</sup>

Essa configuração normativa evidencia que a equipe de fiscalização não pode ser compreendida como instância autossuficiente. Sua atuação eficiente depende do suporte institucional que lhe é oferecido, especialmente pelos órgãos de controle interno, cuja contribuição é essencial para a prevenção de riscos e para a qualidade das decisões tomadas durante a execução contratual.

A Lei nº 14.133/2021 destacou uma estrutura robusta para a atividade de fiscalização contratual. Ao estipular os deveres de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, a lei reforça a ideia de pluralidade de fiscais, estipula requisitos para designação e possibilita assistência por terceiros, contratados para fornecer-lhes suporte técnico e informacional.<sup>16</sup> Além disso, a lei direciona a atuação do fiscal ao dispor sobre controles a serem adotados, a exemplo do registro das ocorrências<sup>17</sup>, e do dever de informar à instância superior sobre qualquer situação que requeira intervenção sobre matéria que fuja à sua competência.<sup>18</sup>

---

irregularidades não exime o gestor de ser diligente e cuidadoso em sua atuação. Com efeito, o gestor constitui a primeira linha de defesa, segundo a abordagem das "Três linhas de defesa", adotada pelo TCU no Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos e no Referencial de Combate à Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, ambos publicados em 2017. Isso significa que, de acordo com essa abordagem e os gestores são a primeira linha de defesa por estarem mais próximos na execução das atividades cotidianas da organização. Por isso, têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a esses problemas. Como decorrência, são os responsáveis por definir e implementar os controles necessários." BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2133/2021 – Plenário. Relator: Augusto Sherman. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2133%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/Q](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2133%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/Q). Acesso em: 20 mar. 2026

<sup>14</sup>Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa [...]" BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 05 fev. 2026.

<sup>15</sup>"As contratações públicas submetem-se às práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controles internos previstas na Lei n. 14.133/2021, que devem ser implementadas em todo o macroprocesso de contratação, não se limitando à atuação de uma estrutura administrativa de controle interno." Enunciado CJF 20/2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/licita-contat-jf>. Acesso em: 20 fev. 2026.

<sup>16</sup> Vide Art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

<sup>17</sup> Vide Art. 117, § 1º da Lei nº 14.133/2021.

<sup>18</sup> Vide Art. 117, § 1º da Lei nº 14.133/2021.

## 2 O DEVER LEGAL DE AUXÍLIO DO CONTROLE INTERNO À EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO

A atual Lei de Licitações trouxe inovações significativas quanto ao papel da assessoria jurídica e do controle interno nos processos de contratação pública, redefinindo e expandindo a atuação desses órgãos em comparação com o que era previsto na legislação anterior.<sup>19</sup>

O marco normativo central da sinergia ora discutida, entre a atividade fiscalizatória e de controle interno, encontra-se no art. 117, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual 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. O Decreto nº 11.246/2022, ao regulamentar a matéria no âmbito federal, reproduziu e detalhou essa disposição em seu art. 27, estendendo o dever de auxílio também ao gestor do contrato e aos fiscais técnico, administrativo e setorial.<sup>20</sup>

A natureza desse auxílio é dupla: de um lado, dirimir dúvidas dos agentes fiscalizadores sobre questões jurídicas, administrativas ou procedimentais que surjam ao longo da execução contratual; de outro, subsidiar a equipe de fiscalização com informações relevantes para a prevenção de riscos. Essa previsão normativa reflete o reconhecimento de que a atividade fiscalizatória demanda conhecimentos multidisciplinares que nem sempre estão ao alcance dos servidores designados para essa função.<sup>21</sup>

Fundamentar os conhecimentos e garantir assistência quando se fizer necessário é o que viabiliza que as atividades desempenhadas na fiscalização sejam eficientes, alinhadas ao interesse público e garantam a efetividade dos contratos firmados pela Administração.<sup>22</sup> A própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 8º, § 3º, prevê que as regras relativas à atuação de fiscais e gestores de contratos deverão contemplar a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução da lei.

Ademais, o art. 7º da Lei nº 14.133/2021 também se aplica à assessoria jurídica e ao controle interno, exigindo que seus quadros sejam compostos por agentes públicos que possuam

---

<sup>19</sup>SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 108.

<sup>20</sup>"Art. 27. O gestor do contrato e os fiscais técnico, administrativo e setorial serão auxiliados pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno vinculados ao órgão ou à entidade promotora da contratação, os quais deverão dirimir dúvidas e subsidiá-los com informações para prevenir riscos na execução do contrato, conforme o disposto no art. 15." BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm). Acesso em: 19 fev. 2026.

<sup>21</sup>SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 110-111.

<sup>22</sup>Ibidem, p. 111.

conhecimentos sobre contratações públicas.<sup>23</sup> Essa exigência demonstra o cuidado do legislador em assegurar que o auxílio prestado à equipe de fiscalização seja qualificado e efetivo.

Além da previsão no texto legal, o próprio modelo das 3 linhas do IIA estabelece as atividades desenvolvidas em cada linha. O Controle Interno, como unidade integrante da segunda linha de defesa, detentora de expertise em contratações públicas, apoia e monitora o gerenciamento de riscos, podendo propor melhorias nos controles estabelecidos<sup>24</sup>.

Outro ponto de grande relevância é a dimensão do dever de suporte pelo Controle Interno. Uma análise atenta nos permite perceber que o Art. 8º, § 3º traz a expressão “apoio” a diversos agentes públicos, dentre eles os fiscais e gestores. Já o Art. 117, § 3º disciplina o “auxílio” aos fiscais. Haveria uma distinção entre as funções de apoio e auxílio?

O art. 8º, § 3º, ao tratar de “apoio”, consagra uma atuação institucional ampla, preventiva e estruturante, voltada à orientação técnica, à padronização de procedimentos, à gestão de riscos e ao fortalecimento da governança das contratações públicas. Trata-se de mecanismo destinado a assegurar melhores condições para o desempenho das funções essenciais previstas na legislação.

Por sua vez, o Art. 117, § 3º, ao dispor sobre “auxílio”, confere caráter mais concreto e operacional a esse suporte institucional, especialmente no âmbito da execução contratual. Nessa hipótese, o auxílio materializa-se na atuação responsiva desses órgãos, mediante o esclarecimento de dúvidas, o fornecimento de informações relevantes e o suporte técnico necessário à prevenção de riscos e à adequada tomada de decisão pelo fiscal do contrato. Assim, enquanto o “apoio” previsto no art. 8º possui natureza geral e estruturante, o “auxílio” disciplinado no art. 117 representa manifestação específica desse dever institucional no contexto da fiscalização contratual.

### **3 LIMITES DA SINERGIA: SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E INDEPENDÊNCIA DO CONTROLE**

A intensificação da interação entre equipe de fiscalização e controle interno não pode obscurecer um limite estrutural imposto pela própria legislação: o princípio da segregação de

---

<sup>23</sup>SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 108. Cf. art. 7º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

<sup>24</sup> THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. *Modelo das três linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa*. Global IIA: Lake Mary, 2020.

funções. A Lei nº 14.133/2021 eleva esse princípio à categoria de diretriz fundamental das contratações públicas, ao prevê-lo expressamente em seu art. 5º.<sup>25</sup>

Nesse sentido, embora haja maior interação entre equipe de fiscalização, assessoria jurídica e controle interno, considera-se inadequada a designação de um servidor que atua na assessoria jurídica ou no controle interno para as funções fiscalizatórias, justamente em razão do princípio da segregação de funções.<sup>26</sup> A jurisprudência do Tribunal de Contas da União corrobora essa orientação. No Acórdão nº 747/2005 – 1ª Câmara, o TCU determinou que a Administração deve abster-se de delegar à sua Procuradoria as funções de seleção e fiscalização do contrato, observando o princípio da segregação de funções<sup>27</sup>, o que nos permite, por analogia, estender este entendimento aos controladores internos. O Decreto nº 11.246/2022 detalha essa vedação ao dispor que o princípio da segregação das funções impede a designação do mesmo agente público 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 contratação.<sup>28</sup>

Outro limite relevante reside na proporcionalidade entre o custo do controle e os riscos envolvidos. A eficiência administrativa impõe que o custo de verificação do que se pretende controlar não seja maior do que o próprio objeto controlado.<sup>29</sup> Não é todo contrato que demandará equipe de fiscalização robusta com vasta segregação de funções. A eficiência exige que a composição das equipes de fiscalização seja ajustada de acordo com a complexidade e o valor dos contratos, permitindo atuação fiscalizatória proporcional ao risco e à importância do objeto contratado.<sup>30</sup> O correto estabelecimento de controles proporcionais aos riscos atende às boas práticas de gerenciamento de riscos. Onde há objetivos, há riscos. Mas, nem sempre haverá controles para todos os riscos<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup>Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios [...] da segregação de funções [...]. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 05 fev. 2026.

<sup>26</sup>SILVA, Jader Esteves da. Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 111.

<sup>27</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 747/2005 – 1ª Câmara. Relator: Augusto Sherman.

<sup>28</sup>Art. 12. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público 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 contratação." BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm). Acesso em: 19 fev. 2026.

<sup>29</sup>Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco." BRASIL. Decreto-Lei nº 200/1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 19 fev. 2026.

<sup>30</sup>SILVA, Jader Esteves da. Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 107-108.

<sup>31</sup> ALCANTARA, Marcus; ALVES, Paulo. Controles Internos e Proteção de Dados. In: PIRONTI, Rodrigo (org.). Lei Geral de Proteção de Dados no Setor Público. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 45-68

Esse equilíbrio é fundamental para evitar que os sistemas internos de controle da Administração percam sua função de apoio e tornem-se um fim em si mesmos, seja por mero formalismo, seja por seu custo ser evidentemente superior aos riscos.<sup>32</sup> Portanto, a sinergia entre fiscalização e controle interno deve ser pautada pela complementaridade funcional, sem que se confundam ou acumulem os papéis de quem fiscaliza e de quem controla, e com observância da razoabilidade na intensidade dos controles aplicados a cada contratação.

A forma de atuação do Controle Interno revela-se desafiadora, posto que a legislação brasileira estabeleceu deveres para estas unidades, mas não trouxe a sua estruturação. “O constituinte originário de 1988, embora tenha realçado e fundamentado a sua existência, não propiciou elementos para a confecção de um molde à brasileira, apenas deixou assentadas as finalidades do controle interno”.<sup>33</sup> A lei trata das suas finalidades sem lhes conferir uma estrutura. “Muito embora a evolução legislativa tenha consolidado a noção de controle interno, a norma jurídica não cuidou de lhe conferir estruturação formal, mas sim, apenas tratou de determinar um plexo de atribuições e não uma forma exata de organização para o referido Sistema de Controle.”<sup>34</sup>

A Lei nº 14.133/2021, ao prever a necessidade de regulamentação de diversos dispositivos, traz uma luz para a resolução dessa questão, pois possibilitou a necessária estruturação das unidades de Controle Interno. Assim, os órgãos e entidades disciplinam a sua forma de atuação, tratando dos riscos de segregação de funções e de perda da independência.

#### **4 A SINERGIA NA PRÁTICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

A efetividade da sinergia entre equipe de fiscalização e controle interno depende da existência de condições institucionais que a viabilizem. Dentre essas condições, destaca-se a capacitação dos agentes públicos envolvidos. A Lei nº 14.133/2021 avançou nesse aspecto ao exigir, desde a fase preparatória, que o estudo técnico preliminar contemple as providências a

---

<sup>32</sup>SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 107.

<sup>33</sup> GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 262.

<sup>34</sup> PIRONTI, Rodrigo. Controle interno. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/146/edicao-1/controlado-interno>. Acesso em: 3 maio 2026

serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual.<sup>35</sup>

A gestão por competências, prevista como instrumento de governança nas contratações públicas, é pressuposto para que a interação entre fiscais e controle interno seja qualificada.<sup>36</sup> O art. 7º da Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer os requisitos para a designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei, incluindo fiscais e gestores de contrato, exige que esses agentes preencham critérios de formação compatível com as atribuições previstas em regulamento.

A gestão de riscos constitui outro elo conector entre fiscalização e controle interno. O art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, atribui à alta administração do órgão ou entidade a responsabilidade pela governança das contratações, devendo implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos. Essa disposição estabelece que o controle interno não deve limitar sua atuação à verificação de conformidade formal, mas deve contribuir ativamente para o mapeamento e tratamento dos riscos que podem comprometer a execução contratual.

Para que a atividade fiscalizatória e seus agentes possam constituir, de fato, uma primeira linha de defesa eficiente, faz-se necessário compreender os riscos envolvidos na atuação, principalmente quanto à entrega do objeto contratado.<sup>37</sup> Nesse cenário, o controle interno assume função essencial ao subsidiar os fiscais com dados, indicadores e alertas que permitam uma atuação preventiva, e não meramente reativa. Adotar sistemas de *FAQ*<sup>38</sup>, por exemplo, parece ser uma boa opção inicial.

Outro aspecto relevante é a contribuição no combate à corrupção e o fortalecimento da integridade nas contratações. A atuação coordenada entre fiscais e controle interno, cada qual em sua linha de defesa, amplia a capacidade institucional de detecção e prevenção de irregularidades. A LLCA, ao prever que os integrantes das linhas de defesa, quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, deverão adotar providências para apuração das infrações administrativas, observando a segregação de funções e a individualização das

---

<sup>35</sup>Vide art. 18, § 1º, X, da Lei nº 14.133/2021.

<sup>36</sup>Vide Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, art. 6º, V, e art. 14.

<sup>37</sup>SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 113.

<sup>38</sup>FAQ significa *Frequently Asked Questions* (Perguntas Mais Frequentes), uma seção de sites que reúne dúvidas comuns dos usuários com respostas diretas. Ela serve como autoatendimento para agilizar o suporte, antecipar questões dos clientes, reduzir demandas na equipe de atendimento. Uma vez que os contratos administrativos apresentam, em maior ou menor escala, problemas semelhantes, seria uma ferramenta importante.

condutas, reforça o caráter sistêmico dessa atuação.<sup>39</sup> Uma alternativa seria estabelecer linha segura de comunicação, para que os agentes públicos pudessem encontrar apoio especializado, no controle interno e externo, e gozassem de alguma proteção institucional na hora de apresentarem evidências de condutas irregulares, principalmente nos casos onde houvesse superiores envolvidos.

A implementação prática dessa sinergia, contudo, enfrenta desafios significativos. A realidade de muitos órgãos e entidades públicas é marcada pela escassez de pessoal qualificado, pela sobrecarga de trabalho dos servidores e pela insuficiência de estruturas organizacionais dedicadas ao controle interno. Pesquisas promovidas pelo próprio TCU revelaram que expressiva parcela das organizações públicas federais encontra-se em estágio inicial de maturidade no que se refere à gestão por competências na área de contratações.<sup>40</sup>

Diante desse cenário, torna-se imperativo que as organizações públicas invistam na institucionalização de canais de comunicação entre fiscais e controle interno, na definição de fluxos de trabalho que contemplem pontos de interação obrigatória e na capacitação conjunta dos agentes que operam nessas duas linhas de defesa. A elaboração de manuais de gestão e fiscalização de contratos, recomendada pela doutrina e pela jurisprudência, constitui instrumento valioso para a padronização e a qualificação dessa interação.<sup>41</sup>

## CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a Lei nº 14.133/2021 promoveu uma reconfiguração estrutural da relação entre a equipe de fiscalização de contratos administrativos e os órgãos de controle interno. Ao incorporar o modelo das três linhas de defesa e ao estabelecer, de forma expressa, o dever de auxílio do controle interno e da assessoria jurídica aos fiscais de contrato, o legislador reconheceu que a qualidade da execução contratual depende de uma atuação integrada e colaborativa entre esses atores.

A equipe de fiscalização, enquanto primeira linha de defesa, é a instância mais próxima da realidade da execução contratual. Compete-lhe identificar, em primeira mão, os problemas que surgem na entrega do objeto, agindo de forma proativa na busca por soluções ou no encaminhamento das questões que ultrapassem sua competência. O controle interno, como

---

<sup>39</sup> Vide inciso II do § 3º do art. 169 da Lei nº 14.133/2021.

<sup>40</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição, Brasília: TCU, 2025.

<sup>41</sup>SILVA, Jader Esteves da. Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 207-208.

segunda linha, fornece suporte qualificado, dirimindo dúvidas e subsidiando os fiscais com informações voltadas à prevenção de riscos.

Essa complementaridade, contudo, encontra limites intransponíveis no princípio da segregação de funções, que veda a confusão entre as atribuições de quem fiscaliza e de quem controla. Além disso, a proporcionalidade entre o custo dos controles e os riscos envolvidos constitui parâmetro de racionalidade que deve orientar a intensidade da interação, evitando tanto a ausência de comunicação quanto o formalismo excessivo.

Os desafios práticos para a efetivação dessa relação mutualista são consideráveis e envolvem questões de capacitação, estrutura organizacional e cultura institucional. A superação desses obstáculos demanda esforço deliberado das administrações públicas na institucionalização de canais de comunicação, na definição de fluxos de trabalho integrados e na capacitação conjunta dos servidores que atuam na fiscalização e no controle interno.

Conclui-se, portanto, que a sinergia entre equipe de fiscalização e controle interno não é mera faculdade administrativa, mas um dever legal cuja observância é condição para a governança efetiva das contratações públicas. O fortalecimento dessa interação constitui caminho indispensável para assegurar que os contratos administrativos cumpram sua finalidade de atender ao interesse público com eficiência, economicidade e integridade.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Marcus; ALVES, Paulo. Controles Internos e Proteção de Dados. In: PIRONTI, Rodrigo (org.). Lei Geral de Proteção de Dados no Setor Público. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 45-68

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 309, de 11 de março de 2020. Aprova as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3289>. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200/1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 19 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm). Acesso em: 19 fev. 2026.

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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 05 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 05 fev. 2026.

BRASIL. Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 265/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 705/2008 – Plenário. Relator: Augusto Nardes.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 747/2005 – 1ª Câmara. Relator: Augusto Sherman.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciado nº 20/2022. Jornada de Direito Administrativo, 2022.

MARECO, Fabricio. Manual de Jurisprudência do TCU: Licitações e Contratos. Volume II. 1ª edição. 2022.

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS DA AGU. 4ª edição. Brasília: AGU, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SILVA, Jader Esteves da. Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. Modelo das três linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa. GlobalIIA: Lake Mary, 2020.