

ADVOGADO PÚBLICO E CONTROLADOR INTERNO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: COMPETÊNCIAS CONJUNTAS E INOVAÇÕES

Public Attorney and Internal Controller in the New Bidding Law: Joint Competencies and Innovations

Tasso Jardel Vilande

Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Membro do Grupo de Pesquisa CNPq - GESICON - Grupo de Estratégia em Serviços, Inovação e Conhecimento. Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI). Especialista em Licitações e Contratos Públicos Municipais (UNIPÚBLICA). Especialista em Processo Legislativo Municipal (UNIPÚBLICA). Pós-graduando em contabilidade pública municipal (UNIPÚBLICA). Graduação em Direito pela UNIVALI. Professor de Direito no Curso de Graduação de Direito da Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE, SC). Controlador Interno na Câmara de Vereadores de Balneário Piçarras (CVBP, SC, Brasil).

Resumo

O objetivo deste artigo é explorar o papel do jurídico e do controlador interno no processo licitatório com as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021. No decorrer do exercício das funções do advogado público e do controlador interno, poderão ocorrer dúvidas quanto aos limites e responsabilidades de cada uma das funções. A pesquisa adotada possui uma abordagem qualitativa, com uma metodologia exploratória. Trata-se de uma análise interpretativista realizada por meio de textos legais, bibliográficos e jurisprudenciais como fontes de pesquisa. Ao longo do trabalho, demonstra-se que a Nova Lei de Licitações aproximou os controladores internos e os advogados públicos com o objetivo de aumentar o controle nas licitações e contratos. No entanto, tais funções gerais devem ser regulamentadas de acordo com a natureza dos cargos, a fim de evitar conflitos de atuação. O artigo propõe um rol de atividades práticas dos órgãos de controle interno e de advocacia pública como suporte à atuação dos agentes licitatórios.

Palavras-chave: Assessoramento Jurídico. Advocacia Pública. Controle Interno. Controladoria Interna. Nova Lei de Licitações. Lei nº 14.133/2021.

Abstract

The objective of this article is to explore the role of the legal and internal controller in the bidding process with the innovations brought by Law nº 14.133/2021. Throughout the exercise of the functions of the public attorney and internal controller, doubts may arise regarding the limits and responsibilities of each function. The adopted research has a qualitative approach with an exploratory methodology. It involves an interpretive analysis conducted through legal texts, bibliographic sources, and jurisprudence as research references. Throughout the work, it is demonstrated that the Law nº 14.133/2021 has brought the internal controllers and public attorneys closer together with the aim of increasing control over bids and contracts. However, these general functions should be regulated according to the nature of the positions in order to avoid conflicts in performance. The article proposes a list of practical activities for internal control and public advocacy bodies as support for the performance of bidding agents.

Keywords: Legal Advisory. Public Advocacy. Internal Control. Internal Auditing. New Bidding Law. Law No. 14,133/2021.

Sumário

1. Introdução; **2. Advogado Público;** 2.1 Parâmetros constitucionais; 2.2 Advogado público na 14.133/2021; **3. Controlador Interno;** 3.1 Parâmetros constitucionais; 3.2 Controlador Interno na 14.133/2021; **4. Atividades do Controle Interno e do Jurídico;** 4.1 Atividades do controlador interno; 4.2 Atividades da advocacia pública; 4.3 Atividades de controle da advocacia pública e do controlador; **5. Atuação jurídica do advogado e do controlador;** **6. Conclusão; Referências**

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo demonstrar a atuação do controle interno e do jurídico nas Licitações e Contratos de Órgãos Públicos, considerando as alterações trazidas pela Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021). O estudo adota uma abordagem reflexiva e interpretativa dos dispositivos legais apresentados pela Nova Lei de Licitações, uma vez que as alterações impactam a atuação dos agentes envolvidos nas atividades públicas na área de licitação e contratos.

A Nova Lei de Licitações apresenta uma melhor organização e uma sistematização ostensiva de ferramentas que visam promover boas práticas de governança e concretizar o princípio constitucional da eficiência (Vaccarezza, 2021). Dentre as alterações trazidas pela Nova Lei de Licitações, destaca-se a inclusão dos advogados públicos, juntamente com os controladores internos, como responsáveis pelo controle do procedimento licitatório.

As controladorias desempenham um papel de apoio ao Poder Executivo, sendo responsáveis por tarefas que vão além de suas competências (Sousa *et al.*, 2022). Por outro lado, a advocacia pública é responsável pelo controle interno e pela defesa da legalidade dos atos estatais, garantindo aos cidadãos uma administração pública em conformidade com as normas estabelecidas no sistema jurídico (Oliveira, 2021). Com a aproximação entre os controladores internos e os advogados públicos promovida pela Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021), é necessário compreender melhor as competências conjuntas e as inovações jurídicas decorrentes dessa mudança.

Embora a redação da Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021) possa sugerir que os agentes controladores internos e os advogados públicos desempenharão as mesmas funções, é importante destacar que esses agentes possuem naturezas constitucionais diferentes (Brasil, 1998). Devido a essa diferença, o Decreto Federal nº 11.246 (Brasil, 2022) acertadamente separou as funções desses agentes no contexto da Nova Lei de Licitações em âmbito federal. Recomenda-se que as esferas estadual e municipal adotem regulamentos próprios para definir de maneira mais precisa a atuação de cada um desses agentes, a fim de evitar possíveis conflitos. O pressuposto deste artigo é que ambos os agentes desempenham funções de controle sob perspectivas diferentes, tornando necessária uma regulamentação adequada para ambas as funções.

2. ADVOGADO PÚBLICO

2.1 PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS

O exercício da advocacia é de fato privativo dos advogados. O Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2015) possui entendimento de que todos os atos privativos de advogado praticados por pessoas não inscritas na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) são nulos. Portanto, os pareceres jurídicos em licitações e contratos devem ser elaborados por profissionais devidamente inscritos na OAB.

A Advocacia Pública desempenha um papel essencial para a justiça. A Constituição Federal reconhece a Advocacia Pública como uma atividade essencial à administração da justiça, incumbindo-lhe a função de representação judicial e extrajudicial do Estado. Além

disso, o artigo 133 da Constituição estabelece que o advogado é indispensável para a administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, dentro dos limites da lei (Brasil, 1988). Portanto, a presença do Advogado Público é fundamental nas licitações e contratos públicos, garantindo a legalidade e a defesa dos interesses do Estado.

A Advocacia Pública, reconhecida como Função Essencial à Justiça estabelecida pela Constituição, está fortalecendo seu modelo constitucional por meio da consolidação de suas atribuições dentro da estrutura do Estado Democrático de Direito no Brasil. Isso tem sido alcançado principalmente por meio de alterações legislativas e decisões jurisprudenciais (Mazzei, 2022).

É certo que o administrador público pode e deve solicitar parecer técnico sempre que precisar tomar decisões relevantes ou quando isso for exigido por lei. Nesse sentido, o parecerista deve analisar a situação apresentada, destacando os pontos relevantes e fornecendo embasamento legal, jurisprudência e doutrina, com suas respectivas fontes. Ao final, de forma conclusiva, o parecerista deve apresentar sua opinião, a qual deve estar fundamentada em critérios técnicos (Riboli, 2018).

O advogado público é um tipo de agente público e, em decorrência do exercício de suas atribuições, pode estar sujeito a quatro tipos de responsabilização: administrativa, civil, penal e por improbidade administrativa. Essas formas de responsabilização podem ser aplicadas individualmente ou de forma cumulativa (Riboli, 2018). De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2021), o advogado público só pode ser responsabilizado em caso de dolo ou erro grosseiro. Portanto, a imunidade profissional do advogado público, no exercício de sua advocacia, é relativa, e ele pode ser responsabilizado por eventuais emissões de pareceres jurídicos em licitações e contratos públicos.

2.2 ADVOGADO PÚBLICO NA 14.133/2021

O gestor público deve designar agentes para atuarem de acordo com a Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021). Na designação desses agentes, é necessário observar o artigo 7º da referida norma e garantir a segregação de funções. Entre os requisitos previstos, destacam-se os seguintes: (ver quadro 1).

Quadro 1

Requisitos para designação de agentes na 14.133/2021

1	Deverá ser preferencialmente servidor efetivo ou emprego público dos quadros permanentes da administração.
2	Deverá ter atribuições relacionada a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola do governo criada e emitida pelo poder público;
3	Não poderá ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da administração, nem ter vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial econômica, financeira, trabalhista e civil.

Nota: Requisitos que devem ser observados na designação de todos os agentes.

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Lei nº 14.133/2021.

É possível observar importantes alterações trazidas pela legislação, especialmente no sentido de reforçar a necessidade de atuação preferencial de servidores efetivos e a observância da segregação de funções. Esses requisitos para a designação de agentes também são aplicáveis aos Advogados Públicos. Portanto, os advogados que atuarão nas licitações devem ser preferencialmente servidores efetivos, observando a segregação de funções e atendendo aos requisitos previstos no artigo 7º da Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021) e ao contexto das atribuições do cargo apresentadas na legislação local, respaldados pela presunção de legalidade. Outras alterações relevantes trazidas pela Nova Lei de Licitações nas atividades dos advogados públicos estão listadas a seguir:

Inovação 1 - Dentre as novidades trazidas pela Nova Lei de Licitações, os advogados públicos deverão auxiliar a autoridade superior nos recursos. Essa é uma inovação introduzida pela Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021), segundo a qual, na elaboração de suas decisões em relação a recursos e pedidos de reconsideração em procedimentos licitatórios, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá esclarecer dúvidas e fornecer as informações necessárias.

Inovação 2 - Outra inovação trazida pela Nova Lei de Licitações está no artigo 10, que estabelece que quando as autoridades competentes, servidores e empregados públicos que participaram dos procedimentos relacionados às licitações agirem em estrita observância de orientações constantes em pareceres jurídicos, a advocacia pública, a critério do agente público, irá representá-los judicialmente ou extrajudicialmente. Esse dispositivo foi questionado perante o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2022) na ADI nº 6.915 pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE e está pendente de julgamento.

Inovação 3 - Com a Nova Lei de Licitações, foram atribuídas competências à advocacia pública na elaboração de modelos de editais, termos de referência, contratos padronizados e outros documentos, admitindo-se a adoção dos modelos do Poder Executivo federal por todos os entes federativos (Brasil, 2022). É importante ressaltar que essa previsão não transfere ao órgão de assessoramento a responsabilidade pela elaboração desses modelos e minutas, mas diz respeito exclusivamente à atividade de assessoramento, em conformidade com a segregação de funções.

Inovação 4 - Uma das mais importantes inovações da Nova Lei de Licitações é a exigência de que a assessoria jurídica realize o controle prévio de legalidade por meio de análise jurídica do contrato ao final da fase preparatória. Isso significa que, após a conclusão da instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade competente determinará a divulgação do edital de licitação. Além disso, a assessoria jurídica deverá realizar o controle prévio de legalidade em contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos semelhantes e seus termos aditivos.

Na Lei nº 8.666/93, a redação previa apenas a análise das minutas de editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes. No entanto, a Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021), conforme o artigo 53, não se limita apenas à apreciação do edital,

passando a exigir explicitamente a avaliação de todo o processo licitatório, ou seja, a revisão jurídica de todos os atos praticados na etapa preparatória. Além disso, a Nova Lei de Licitações amplia o rol de pareceres jurídicos obrigatórios, incluindo, por exemplo, os casos de contratações diretas (dispensas e inexigibilidades), que poderão ser dispensados de acordo com a regulamentação. Dessa forma, nota-se um aumento das atribuições do assessoramento jurídico no controle prévio de legalidade.

Inovação 5 – A Nova Lei de Licitações apresenta regras para a elaboração do parecer jurídico, determinando que a advocacia pública deve: 1) avaliar o processo com base em critérios objetivos e pré-definidos de prioridade; 2) redigir sua manifestação de forma clara, objetiva e em linguagem acessível, considerando todos os elementos indispensáveis à contratação e expondo os pressupostos de fato e de direito considerados na análise jurídica.

As mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações modificam a forma de atuação dos advogados públicos, ainda sem levar em conta as normas regulamentares. Sugere-se que haja regulamentação tanto para a atuação dos advogados públicos, quanto para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, conforme estabelecido pelo Decreto Federal nº 11.246 (Brasil, 2022). As inovações introduzidas, bem como a necessidade de regulamentação específica em cada órgão, representam uma importante alteração nas responsabilidades dos advogados públicos nas licitações e contratos públicos.

3. CONTROLADOR INTERNO

3.1 PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS

O controle interno desempenha o papel de fiscalização. A Constituição Federal estabelece que a fiscalização no âmbito municipal será realizada por meio do controle externo e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Nesse sentido, o artigo 70 da Constituição Federal estipula que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, em relação à legalidade, legitimidade e economicidade, será realizada pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988). Portanto, o controle interno desempenha a função de fiscalizar as licitações e contratos do órgão ao qual está vinculado.

O controle interno possui finalidades específicas. Dentre as finalidades do controle interno, estão: 1) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; 2) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; 3) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres; 4) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Brasil, 1988).

O controle interno desempenha um papel fiscalizatório e de apoio aos órgãos de controle externo na supervisão das licitações e contratos. É importante destacar que comprovar a legalidade não é o mesmo que dizer a legalidade. Nesse sentido, é fundamental ressaltar que o advogado público possui a expertise e a especialização necessárias para afirmar a

legalidade, e ele pode ser responsabilizado por dolo ou erro grosseiro em suas análises. Portanto, é crucial não confundir a atividade de fiscalização e comprovação dos atos com a atividade de assessoramento jurídico.

Dentre as funções mais importantes do controle interno, destaca-se a necessidade de comunicação ao Tribunal de Contas. De acordo com o texto constitucional, os responsáveis pelo controle interno devem informar ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade ou ilegalidade que venham a tomar conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária (Brasil, 1988). Portanto, quando os controladores internos identificarem irregularidades ou ilegalidades nas licitações, devem comunicar essas informações ao respectivo Tribunal de Contas por meio de seus relatórios.

3.2 CONTROLADOR INTERNO NA 14.133/2021

Os órgãos de controle devem se concentrar em aprimorar o sistema de compras públicas, buscando um controle que não vise apenas punir aqueles que atuam diariamente no complexo contexto das repartições públicas. Ao designar os agentes para atuarem nos órgãos de controle, incluindo os Advogados Públicos, é necessário observar os requisitos previstos no artigo 7º da Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021). (ver tabela 1).

Considerando as mudanças nas atribuições dos advogados públicos, a Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021) estabelece competências que serão exercidas de forma conjunta, na segunda linha de defesa, composta pelas unidades de assessoramento jurídico e controle interno do próprio órgão ou entidade:

Competência 1: Apoiar os agentes de contratação, a equipe de apoio, a comissão de contratação e os gestores de contratos.

Competência 2: Assessorar na elaboração dos modelos de minutas de editais, termos de referência, contratos padronizados e outros documentos, permitindo a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos.

Competência 3: Auxiliar os fiscais de contratos, fornecendo orientações para a prevenção de riscos na execução contratual.

Os órgãos de controle desempenham o papel de fiscalização, respeitando os princípios do contraditório, da razoabilidade, da imparcialidade e da objetividade nos procedimentos (Brasil, 2022). Portanto, esses órgãos não devem assumir a discricionariedade dos agentes administrativos nem interferir no mérito das decisões. Como fiscais do órgão, eles não podem participar da execução dos procedimentos, apenas fiscalizá-los.

Os controladores internos, devido às suas atribuições de fiscalização, possuirão prerrogativas especiais, como o acesso ao orçamento estimado da contratação. Além disso, terão acesso restrito a documentos e informações necessárias para realizar suas atividades de fiscalização, inclusive os sigilosos (Brasil, 2021). As prerrogativas garantidas pela Nova Lei de Licitações estão incluídas entre as necessárias para um controle efetivo das licitações e contratos públicos.

A Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021) trouxe novas disposições para as atividades dos controladores internos, porém, em termos gerais, manteve-se a mesma lógica de atuação que os órgãos de controle já possuíam, reservando as principais alterações aos órgãos de assessoramento jurídico. Assim como nas funções da Advocacia Pública, é sugerido que haja regulamentação da atuação dos controladores internos em conjunto com a regulamentação da atuação do agente de contratação e equipe de apoio, conforme estabelecido no Decreto Federal nº 11.246 (Brasil, 2022).

4. ATIVIDADES DO CONTROLADOR INTERNO E JURÍDICO

4.1 ATIVIDADES DO CONTROLADOR INTERNO

A Controladoria Interna é o órgão responsável pela fiscalização interna, atuando com igualdade e nas mesmas condições dos órgãos de controle externo. No entanto, não cabe à controladoria executar as atividades relacionadas às licitações e contratos, pois, de acordo com o princípio da segregação de funções (Silva, 2013), a função de execução não deve ser confundida com a função de controle.

Os agentes de controle interno atuam com independência funcional, tendo a capacidade de estabelecer regras de controle, emitir notificações aos responsáveis e determinar ações para garantir a eficiência operacional. Dessa forma, a fiscalização dos procedimentos de compras e licitações deve ser incluída no planejamento do órgão de controle interno (Moraes, 2013).

4.2 ATIVIDADES DA ADVOCACIA PÚBLICA

A atividade de assessoramento jurídico, em sua essência, destina-se à interpretação e aplicação do ordenamento jurídico. É de responsabilidade da advocacia pública indicar os caminhos para a correta compreensão e cumprimento das normas, tanto em relação às regras quanto aos princípios, por parte da administração pública.

Conforme o Manual de Boas Práticas Consultivas (Consultoria-Geral da União *et al.*, 2016), a atividade de consultoria jurídica compreende pronunciamentos típicos expressos em expedientes e por meio de manifestações formais. Por outro lado, a atividade de assessoramento jurídico abrange outras atividades, como orientações jurídicas fornecidas em reuniões, por meio de comunicações telefônicas, mensagens eletrônicas ou outros meios de comunicação menos formais.

4.3 ATIVIDADES DE CONTROLE DA ADVOCACIA PÚBLICA E DO CONTROLADOR

A Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021) apresenta uma nova abordagem em relação às responsabilidades dos controladores e advogados públicos. Quando ambos identificarem meras irregularidades formais nos processos licitatórios, deverão adotar medidas para corrigi-las e mitigar os riscos de sua repetição, priorizando aprimoramentos nos controles preventivos e a capacitação dos agentes públicos envolvidos.

Nas atividades de controle, tanto a advocacia pública quanto a controladoria devem observar critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, levando em conside-

ração as justificativas apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, bem como os resultados objetivos obtidos com a contratação. Caso identifiquem irregularidades que resultem em prejuízo para a Administração Pública, tomarão as medidas necessárias para investigar as infrações administrativas, respeitando a segregação de funções e a necessidade de individualizar as condutas. Além disso, encaminharão ao Ministério Público competente cópias dos documentos pertinentes para apuração dos ilícitos sob sua responsabilidade.

5. ATUAÇÃO CONJUNTA DO ADVOGADO E CONTROLADOR

O controlador interno e o advogado público atuarão em conjunto de acordo com o artigo 19, IV; 117, §3º; e 8º, §3º da Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021). Desse modo, desempenharão suas funções de forma conjunta na segunda linha de defesa, conforme estabelecido pelo artigo 169 da mencionada Lei. Embora a redação da norma possa sugerir que ambos devem exercer a mesma função, é importante destacar a necessidade de separar essas atribuições para evitar conflitos, considerando que esses órgãos possuem naturezas distintas.

O Decreto Federal nº 11.246 (Brasil, 2022) regulamentou as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação, bem como a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Além disso, de forma acertada, também regulamentou a forma de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno (ver quadro 2):

Quadro 2

Regulamentação das atividades de Controle Interno e Assessoramento Jurídico

Assessoramento Jurídico	Controle Interno
O auxílio se e dará por meio de: 1) orientações gerais ou em resposta a solicitações de apoio, hipótese em que serão observadas as normas internas do órgão ou da entidade quanto ao fluxo procedimental; 2) consulta específica, que conterà, de forma clara e individualizada, a dúvida jurídica a ser dirimida.	O auxílio se dará por meio de: 1) supervisão técnica e orientações normativas; 2) manifestação acerca dos aspectos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos administrativos da gestão de contratações.

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Decreto Federal nº 11.246/2022.

Observa-se que o Decreto Federal nº 11.246 (Brasil, 2022) especificou as funções do assessoramento jurídico e do controle interno, esclarecendo a natureza de atuação de cada um dos cargos. Dessa forma, antes de tomar qualquer decisão, o agente de contratação deverá levar em consideração as manifestações apresentadas pelos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno.

A regulamentação federal que separa as atribuições específicas do assessoramento e controle interno é fundamental para todos os órgãos da administração pública, a fim de evitar conflitos. Isso ocorre porque a atuação da Controladoria Interna e da Advocacia Pública não pode ser confundida, devido à natureza constitucional de seus cargos. Embora a Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021) tenha aproximado a advocacia pública do controle interno, o mesmo não ocorreu em relação aos órgãos de controle interno, que não podem

desempenhar funções de parecerista jurídico ou assessor jurídico. Portanto, as atividades, embora a redação da Nova Lei de Licitações seja semelhante para ambos os cargos, diferenciam-se de acordo com a natureza das funções. (ver figura 1 e 2).

Figura 1

Atividades práticas dos órgãos de Assessoramento Jurídico.

<i>- auxílio na elaboração de modelos.</i> <i>- dívidas e informações aos fiscais de contratos.</i> <i>- apoio aos agentes de contratação.</i>
Pareceres jurídicos. Consultas jurídicas. Padronização de documentos.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A Advocacia Pública realizará o controle prévio de legalidade ao final da fase preparatória do processo licitatório, conforme previsto no artigo 53 da Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021), substituindo a previsão do artigo 38 da Lei nº 8.666 (1993), que exigia a aprovação das minutas de editais, contratos, acordos, convênios ou ajustes. Dessa forma, a Advocacia Pública passa a ter a responsabilidade de realizar o controle prévio de legalidade dos processos licitatórios, analisando-os como um todo.

O órgão de assessoramento jurídico, de acordo com o artigo 72 da Nova Lei de Licitações, também deve emitir parecer jurídico nos processos de contratação direta (inexigibilidades e dispensas). No entanto, é possível dispensar a análise jurídica em casos pré-determinados, levando em consideração o baixo valor e a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico (Brasil, 2021).

Figura 2

Atividades prática dos órgãos de Controle Interno.

Orientações técnicas.	Recomendações técnicas.	Notificações administrativas.
Instruções normativas		
Auditorias		
Informações ao Tribunal de Contas		
Relatório anual		
Acompanhamentos das contratações		
Receber representações		
<i>- auxílio na elaboração de modelos.</i>	<i>- dívidas e informações aos fiscais de contratos.</i>	<i>- apoio aos agentes de contratação.</i>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Dentre as funções apresentadas na Figura 2, a Controladoria Interna, como órgão de fiscalização, possui o dever constitucional de informar ao Tribunal de Contas sobre as irregularidades, conforme estabelecido no artigo 170, §1º da Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021). Essa comunicação deve ser realizada sob pena de responsabilidade solidária e deve observar o princípio do contraditório.

A Nova Lei de Licitações inova ao estabelecer, no artigo 169, que todos os membros das linhas de defesa devem tomar as medidas necessárias para investigar as infrações administrativas, respeitando a segregação de funções e a individualização das condutas. Além disso, devem encaminhar ao Ministério Público competente as cópias dos documentos pertinentes para a apuração dos atos ilícitos de sua competência.

Dessa forma, percebe-se que todos os agentes envolvidos nas licitações têm a obrigação de relatar casos de irregularidades. Nesse sentido, sugere-se a regulamentação que estabeleça que qualquer agente que identifique irregularidades deve comunicar previamente o Controle Interno, a fim de possibilitar o contraditório. Nos casos em que houver indícios de dolo, devido às alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 2021), o agente deve encaminhar o caso ao Ministério Público competente. Além disso, na presença de indícios de dolo, é necessário remeter o caso ao Tribunal de Contas por meio dos relatórios de controle interno.

6. CONCLUSÃO

O advogado público e o controlador interno foram aproximados pela Nova Lei de Licitações na atuação da segunda linha de defesa. Embora as inovações trazidas aproximem a atuação de ambos, com competências em comum, é necessário que cada órgão regulamente de forma individualizada as atribuições de acordo com a natureza dos cargos estabelecidos pela Constituição Federal, a fim de evitar eventuais conflitos.

O objetivo deste artigo foi apresentar a atuação do controle interno e do advogado público na Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021). O advogado desempenha um papel de assessoramento jurídico, emitindo pareceres e prestando assistência jurídica nos processos licitatórios em geral, assim como nos procedimentos de contratação direta (inexigibilidades e dispensas de licitação). O controlador interno tem o papel de fiscalização, emitindo atos de caráter geral que visam orientar e regulamentar o controle do órgão. Dessa forma, ambos os agentes possuem atuações diferenciadas, embora, pela Nova Lei de Licitações, possa parecer que desempenham funções semelhantes.

Considerando que os controladores internos são responsáveis pela fiscalização dos órgãos públicos, eles não devem participar diretamente da execução dos processos licitatórios. Sua atuação está centrada na fiscalização das licitações e contratos públicos por meio de auditorias, além de fornecerem apoio aos agentes envolvidos nas licitações por meio de instruções normativas e orientações de caráter geral. No entanto, eles não devem desempenhar o papel de órgão de assessoramento jurídico. Por outro lado, os advogados têm uma função mais específica para lidar e auxiliar nas questões jurídicas relacionadas às licitações e contratos públicos.

Os órgãos devem estabelecer regulamentações que diferenciem as atribuições dos controladores internos e advogados públicos como forma de evitar possíveis conflitos. Novas pesquisas podem ser conduzidas com o objetivo de analisar os contextos de atuação desses órgãos de controle e jurídicos em estudos de casos, além de verificar a conformidade com a natureza dos cargos estabelecidos na Constituição Federal. Além disso, pesquisas adicionais podem ser realizadas para examinar as mudanças práticas resultantes da implementação da Nova Lei de Licitações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6915**. Processo Eletrônico Público. Número Único: 0056209-65.2021.1.00.0000. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Min. Nunes Marques. Data de Protocolo: 18 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Mandado de Segurança nº 36385 AgR. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 17 de fevereiro de 2021. Acórdão eletrônico. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 031, div. 18 fev. 2021, pub. 19 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso em Habeas Corpus nº 119900. Relator: Min. Teori Zavascki, 5 de maio de 2015. Acórdão eletrônico. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 093, div. 19 maio 2015, pub. 20 maio 2015.

CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO *et al.* **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: Consultoria-Geral da União *et al.* 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/conjur/biblioteca-eletronica/manuais/manual-de-boas-praticas-consultivas>. Acesso em: 10 jun. 2023.

DE ARAÚJO MAIA, Valdiana; SAMPAIO, Thicia Stela Lima; RODRIGUES, Rubens Carlos; MACHADO, Marcus Vinicius Veras; DINIZ, Gleison Mendonça. Sistema de controle interno municipal: em busca de uma estrutura funcional mínima necessária. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 20, n. 1, p. 122-162, 7 dez. 2021a. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v20i1.727>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues. Advocacia Pública e direito coletivo à probidade administrativa. **Revista da ESDM**, v. 7, n. 13, p. 12, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.29282/esdm.v7i13.158>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MORAES, Maria Aparecida de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; NIWA, Tiago Hideki. Controle interno como instrumento de planejamento, organização e transparência na administração pública municipal: o caso do município de Guareí/SP. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 11, n. 2, p. 217-238, 31 dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v11i2.307>. Acesso em: 10 jun. 2023.

OLIVEIRA, Rafael. O papel da advocacia pública no dever de coerência na administração pública. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Niterói**, v. 1, n. 1, p. 147-166, 25 jun. 2022a. Disponível em: <https://doi.org/10.52028/rpgmnit.v1i1.06>. Acesso em: 11 jun. 2023.

RIBOLI, Cesar. A responsabilização do advogado público e procuradores pelo parecer técnico-jurídico. **Revista da ESDM**, v. 2, n. 4, p. 67-91, 18 jan. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.29282/esdm.v2i4.38>. Acesso em: 11 jun. 2023.

SILVA, Magno Antônio da. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do TCU**, v. n. 128, 2013, Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/2>. Acesso em: 10 jun. 2023.

VACCAREZZA, André Bastos. Os Instrumentos auxiliares na Nova Lei de Licitações: reverberação do princípio constitucional da eficiência. **Revista da ESDM**, v. 7, n. 14, p. 65-88, 2021. Disponível em: https://www.esdm.com.br/revista/index.php/revista_esdm/article/view/139. Acesso em: 10 jun. 2023.

Recebido em: 11/06/2023

Aceito em: 12/07/2023