

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 25/02/2026

Aprovação em: 04/03/2026

Publicado em: 04/03/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/o-controle-das-contratacoes-publicas-na-lei-no-14-133-2021-o-papel-do-controle-popular-e-das-linhas-de-defesa-institucionais-2/>

O Controle das Contratações Públicas na Lei nº 14.133/2021: o Papel do Controle Popular e das Linhas de Defesa Institucionais

Carlos Alves da Costa

Graduação em Direito pela UFJF, campus Governador Valadares/MG, Pós graduação em Direito Público. Ex auditor fiscal do Município de Baixo Guandu/ES, atualmente exerce o cargo de analista do executivo do Estado do Espírito Santo, lotado na assessoria jurídica do Incaper e sou Advogado.

Resumo

O presente artigo sintetiza as discussões desenvolvidas acerca do macroprocesso de contratações públicas, com ênfase na evolução dos mecanismos de controle administrativo e popular no contexto da Lei nº 14.133/2021. Abordou-se a superação de uma lógica meramente formal de controle, destacando-se a centralidade do planejamento, da gestão de riscos e da eficiência administrativa. Analisou-se o modelo das linhas de defesa como instrumento estruturante de governança, voltado à atuação preventiva e corretiva, sem prejuízo da consecução do interesse público. Também se evidenciou a importância da participação social como fator de legitimação democrática das contratações. Por fim, ressaltou-se que o aperfeiçoamento contínuo do controle é condição indispensável para a consolidação de padrões éticos, de transparência e de boa governança na Administração Pública.

Palavras-Chave: Contratações Públicas. Controle da Administração Pública. Linhas de Defesa. Eficiência Administrativa

Abstract

This article synthesizes discussions developed regarding the macro-process of public procurement, with emphasis on the evolution of administrative and popular control mechanisms in the context of Law No. 14.133/2021. It addresses the overcoming of a merely formal logic of control, highlighting the centrality of planning, risk management, and administrative efficiency. The model of lines of defense as a structuring instrument of governance, focused on preventive and corrective action without prejudice to the achievement of the public interest, was analyzed. The importance of social participation as a factor in the democratic legitimation of procurement was also evidenced. Finally, it was stressed that the continuous improvement of control is an indispensable condition for the consolidation of ethical standards, transparency, and good governance in Public Administration.

Keywords: *Public Procurement. Control of Public Administration. Lines of Defense. Administrative Efficiency.*

1 – Introdução

O controle da Administração Pública constitui um pressuposto indissociável do Estado Democrático de Direito, atuando como vetor axiológico para a validade dos atos administrativos, especialmente no campo das contratações públicas. Este setor, historicamente vulnerável a déficits de governança, desperdícios e desvios éticos, exige um sistema de fiscalização robusto.

Todavia, a complexidade crescente das relações administrativas demonstrou a obsolescência dos modelos de controle puramente formais e repressivos, pautados apenas na legalidade estrita e na atuação a posteriori.

Diante dessa insuficiência, a Lei nº 14.133/2021 surge como um marco disruptivo ao buscar a institucionalização do controle e a estruturação de sua execução em todo o ciclo da contratação pública, desde a sua fase interna — de planejamento e modelagem — até a fase externa, propiciando a realização do controle ao longo de toda execução contratual até o seu efetivo encerramento.

? Nesse contexto, a tese central deste artigo sustenta que a incorporação do modelo de “linhas de defesa” pela Nova Lei de Licitações promove uma transição paradigmática: o deslocamento de um controle meramente punitivo para uma governança pública preventiva e sistêmica.

Ademais, essa estrutura, ao articular de forma integrada os controles internos, externos e sociais, permite que a fiscalização acompanhe a densidade normativa exigida pelo princípio da legalidade, mitigando riscos antes de sua concretização. Assim, o presente trabalho propõe-se a analisar como o arranjo das linhas de defesa na Lei nº 14.133/2021 contribui para a consolidação de uma gestão contratual eficiente e transparente, assegurando que o controle atue não como um entrave burocrático, mas como um instrumento de viabilização do interesse público e de fortalecimento da accountability estatal.

2 – O controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito

Azevedo (2016) ressalta que o controle da administração pública pela doutrina constitucionalista e administrativa sob dois vieses, quais sejam de um lado o controle enquanto um meio de compelir a administração a seguir os ditames legais estabelecidos no ordenamento jurídico, e com isso garantindo uma observância do princípio da legalidade, e do outro, enquanto o passo subsequente a

essa atuação norteada pela legalidade, aduzindo a necessidade do Estado agir com vistas a sua finalidade precípua, a consecução do interesse público.

Nesse novo cenário, o mero exame de legalidade não se mostra mais suficiente com a nova realidade instaurada pelo Estado Democrático de Direito no qual estamos inseridos, faz-se necessário aferir a eficiência e legitimidade da atuação administrativa. Visto que, para além do Estado da Legalidade, que confere maior previsibilidade e segurança jurídica a seus administrados, há sua acepção democrática, impondo uma ideia de legitimação das decisões públicas por meio da participação popular, que se torna cada vez mais necessária e incentivada pelo ordenamento.

Dentro desse contexto jurídico de índole democrático e sua correlação com a gestão pública orçamentária, destaca-se o art. 48 da Lei Complementar 101/2000, popularmente conhecida enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual reforça as noções de transparência, controle e fiscalização dos gastos públicos, estabelecendo em seu *caput* que as peças orçamentárias, parecer prévio a essas, a prestação de contas e o relatório resumido de toda a execução fiscal se reputam enquanto instrumentos de transparência, e portanto deve se atribuir a esses ampla divulgação, com enfoque nos meios eletrônicos atingindo o maior número de pessoas possível.

A referida transparência preconizada pelo *caput* do art. 48 da Lei de responsabilidade fiscal, consoante o § 1º do mesmo artigo, deve se dá mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão da tríade orçamentária, bem como por meio da liberação do conhecimento e acompanhamento da sociedade em tempo real acerca da execução orçamentária e financeira dos entes federativos.

Segundo Mendes (2014) a Constituição de 1988 instituiu em nosso ordenamento o Princípio da Transparência ou da clareza, o qual na concepção do referido autor deve ser enxergado enquanto pedra de toque do Direito Financeiro, bem como poderia ser vislumbrado enquanto um princípio constitucional ligado aos desdobramentos do orçamento público. Ainda na concepção de Mendes (2014), a Lei de Responsabilidade Fiscal foi a responsável por regulamentar o princípio supramencionado em nosso ordenamento, portanto:

A Lei de responsabilidade Fiscal é, indubitavelmente, um passo de grande importância para o fortalecimento das relações entre os gestores públicos e os cidadãos. O desenvolvimento de uma filosofia da responsabilidade fiscal, no Brasil, fará surgir um conceito sólido de *accountability*, próprio da necessidade imposta por aquelas relações, em um contorno ímpar. (MENDES, 2014, p. 399)

Após a promulgação da Constituição de 1988 a importância dada à participação popular foi ampliada, e para além da Lei de responsabilidade fiscal, passou a ser

abordada em diversas outras legislação esparsas, sempre com vistas a conferir legitimidade as decisões públicas, bem como atribuir maior efetividade ao parágrafo único do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual aduz que, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos dessa Constituição”.

Partindo desse pressuposto, pode-se dizer que o planejamento público é o marco regulatório de onde deve partir o exercício do controle da administração, o qual se torna cada vez mais necessário para se legitimar os gastos públicos, bem como, para ratificar o que foi previamente instituído no planejamento.

A realização de audiências públicas, seja no procedimento licitatório, seja no âmbito da elaboração da tríade orçamentária se perfaz enquanto uma espécie de controle popular prévio dos gastos públicos, visto que a população em geral propiciará uma aferição mais detalhada do interesse público primário ali envolvido, e portando atribuindo maior legitimidade ao planejamento público dispostos nas peças orçamentárias, bem como dos gastos públicos dispendidos por meio dos procedimentos licitatórios. Na concepção de Bonavides (2003) e Habermas (1997), os preceitos democráticos devem ser observados ao longo de toda atuação de gestor público, sendo assim, à abertura a participação popular pode ser vista enquanto uma tentativa de se consolidar o dito Estado Democrático de direito, bem como de efetivar tais ensinamentos.

Para se falar em um controle eficaz da administração pública, e não somente em sua acepção formal, é necessária uma consonância entre as mais diversas formas de controle, seja ela executada pelo legislativo e executivo em decorrência do *Checke and Balances*, ou por meio dos tribunais de contas atuando em prol do equilíbrio fiscal dos entes federados. Uma vez realizado o controle interno em cada esfera administrava de forma coesa e concreta, somada a uma participação popular nos moldes do *povo ativo* propugnado por Muller (2000) todas as decisões públicas além de se tornarem mais legítimas, reputar-se-ão mais próximas da consecução do interesse público primário que essas se presem a tutelar.

Nesse sentido, resta claro que a abertura à participação popular nos processos licitatórios via audiências públicas se mostra salutar em dois pontos, de um lado está relacionado com a maior legitimidade das decisões ali tomadas, uma vez que passaram pelo crivo popular, e, por conseguinte realizar-se-ão com o respaldo da sociedade; e do outro lado remete a otimização de resultados, tendo em vista que dessa interação entre Poder Público e sociedade surti uma melhor aferição das demandas sociais, que muitas vezes passam despercebidas pelos olhos do gestor público.

3 – Do papel das linhas de defesa no âmbito das contratações públicas:

O legislador ordinário, com o objetivo explícito de aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização, prevenção de irregularidades e promoção da eficiência administrativa,

o legislador dedicou um capítulo inteiro da norma ao tema do controle das contratações públicas, consubstanciado no Capítulo III, no qual se delineiam diretrizes, instrumentos e responsabilidades voltados à consolidação de um modelo de controle contínuo, articulado e compatível com as exigências do Estado Democrático de Direito.

Tendo por base essa premissa, A Lei nº 14.133/2021 estruturou o modelo das linhas de defesa nas contratações públicas a partir de uma lógica sistêmica, preventiva e integrada, inspirada em boas práticas de governança e gestão de riscos, evidenciando a centralidade do controle no novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, conforme depreende-se do art. 196 da norma, que aduz o seguinte:

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**:

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.

Conforme depreende-se da previsão normativa supramencionada, o controle não deve mais ser concebido apenas como atuação repressiva e posterior, mas como um processo contínuo e permanente, incorporado desde a fase inicial do planejamento até a execução contratual, inclusive com o uso de tecnologias da informação e sob permanente escrutínio do controle social.

Nesse contexto, a primeira linha de defesa foi pensada como o núcleo primário de responsabilidade, atribuindo aos próprios agentes públicos envolvidos na contratação o dever direto de identificar, mitigar e gerenciar riscos, reforçando a cultura de integridade e accountability interna.

A segunda linha de defesa, por sua vez, atua de forma complementar e especializada, exercendo funções de orientação, supervisão e verificação da legalidade e da conformidade dos atos administrativos, por meio do assessoramento jurídico e do controle interno do órgão ou entidade.

Já a terceira linha de defesa foi estruturada como uma instância independente e externa ao gestor imediato, incumbida de avaliar a efetividade dos controles anteriores e de assegurar a observância dos princípios constitucionais e legais,

exercida pelo órgão central de controle interno e pelos tribunais de contas. Desse modo, a norma consagra um modelo escalonado e cooperativo de controle, no qual as linhas não se sobrepõem de forma desordenada, mas se complementam, fortalecendo a prevenção de irregularidades, a eficiência administrativa e a legitimidade das contratações públicas, conforme preconiza Teixeira (2024).

Diante do cenário delineado pela norma e chancelado pela doutrina e jurisprudência, verifica-se que o controle das contratações deve se dar de forma contínua e concatenada entre todas as linhas de defesa, de modo a propiciar a efetivação do princípio da eficiência no âmbito do macroprocesso de compras públicas e evitar prejuízos ao erário público.

4 – Da procedimentalização do controle no âmbito do macroprocesso de contratação pública:

Os parágrafos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021 estabelece uma série de regras e premissas a serem adotadas pelos agentes públicos integrantes das linhas de defesa no efetivo exercício do controle. Dentro desse cenário, vale destacar a previsão do § 2º do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece que os órgãos de controle devem ter um acesso irrestrito aos documentos e informações necessária a realização do seu trabalho, inclusive aqueles reputados sigilosos pela Administração Pública à luz da Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

No âmbito do macroprocesso das contratações públicas, o controle administrativo contemporâneo deixou de se restringir a uma leitura estritamente formalista dos procedimentos, passando a incorporar uma perspectiva material orientada à efetiva concretização do princípio da eficiência. Nesse novo paradigma, não se busca apenas a verificação mecânica da conformidade dos atos com a lei, mas a aferição de sua aptidão para alcançar o interesse público de forma útil, racional e econômica.

Assim, meras irregularidades formais ou impropriedades procedimentais, quando destituídas de potencial lesivo relevante, não se mostram suficientes para ensejar, automaticamente, a anulação integral do certame ou do contrato, sobretudo quando passíveis de saneamento.

Tendo em mente o cenário delineado acima, verifica-se que as linhas de defesa assumem papel essencialmente corretivo e preventivo, atuando de forma coordenada para identificar falhas, promover ajustes, mitigar riscos e assegurar a continuidade do procedimento, de modo a viabilizar a contratação pública como instrumento legítimo de realização das políticas públicas e de adequada gestão dos recursos públicos.

Ademais, vale destacar que o art. 173 da Lei nº 14.133/2021 também elencou uma outra forma de fortalecer as ferramentas de controle existente na Administração Pública, visto que estabeleceu uma obrigatoriedade que os Tribunais de Contas, por

meio de suas escolas de contas, promovam eventos e capacitação para os agentes públicos que atuem no macroprocesso de contratações públicas, seja ao longo da fase do seu planejamento (elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, Termos de Referência e Plano Anual de Contratações) ou na sua concretização (celebração e acompanhamento dos contratos administrativos porventura celebrados).

A ampliação desse viés educativo atribuído aos Tribunais de Contas, reforçam a intenção do legislador infraconstitucional em tornar o processo de controle perene e eficaz, superando o viés punitivista e atuando em conjunto com os agentes públicos para evitar falhar e dinamizar o procedimento licitatório como um todo.

5 – Conclusão

Em face das reflexões apresentadas, depreende-se que a fiscalização da atividade administrativa, notadamente no que tange ao macroprocesso das contratações públicas, desempenha uma função central para a integridade, legitimidade e racionalidade das ações estatais. A conjugação entre o controle institucional, estruturado a partir do modelo das linhas de defesa previsto na Lei nº 14.133/2021, e o controle exercido por meio da participação popular revela-se essencial para assegurar que as decisões administrativas não apenas observem a legalidade estrita, além de também se encontrarem alinhadas aos princípios do planejamento e da eficiência administrativa positivados expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021

? Sob essa perspectiva, o controle deixa de ser compreendido e implementado sob um viés meramente punitivo ou burocrático para assumir uma natureza proativa e voltada à mitigação de riscos. Essa transição paradigmática permite que os mecanismos de supervisão funcionem como indutores da melhoria contínua, otimizando o emprego do erário e qualificando os processos de tomada de decisão mediante uma abordagem preventiva e corretiva.

?Por fim, o constante aperfeiçoamento das práticas de controle mostra-se indispensável para o fortalecimento de padrões éticos e de governança no serviço público, permitindo que a Administração atue de maneira mais transparente, responsável e comprometida com a concretização do interesse público em um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Eder Marques de. **Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte

AZEVEDO, Éder Marques de. **Planejamento estatal e escassez orçamentária: os desafios da boa administração no pacto federativo e a responsabilidade na gestão de**

direitos fundamentais. 2016. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria da Democracia Participativa** (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade). 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

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

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 fev. 2026.

_____, **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 19 mar. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas. 30. Ed. rev., 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas. 25ª ed., 2012

HABERMAS, Jurgen, 1929- **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume I/ Jurger Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler.-Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. Ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann. Revisão Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MENDES. Gilmar Ferreira. Art. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder de. (org). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Editora Saraiva: São Paulo, 2014. Pg. 396 à 420.

TEIXEIRA, Sebastião Figueira. **A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e impactos na eficiência das contratações públicas**. Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico, v. 10, n. 1, 2024.