

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

JAQUIELI SANAGIOTTO

**CONTROLE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
SEUS REFLEXOS NAS LICITAÇÕES DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE
SANTA ROSA - FUMSSAR
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**SANTA ROSA
2019**

JAQUIELI SANAGIOTTO

**CONTROLE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
SEUS REFLEXOS NAS LICITAÇÕES DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE
SANTA ROSA - FUMSSAR
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Lairton Oliveira

SANTA ROSA
2019

JAQUIELI SANGIOTTO

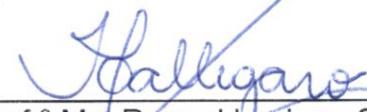
**CONTROLE NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
SEUS REFLEXOS NAS LICITAÇÕES DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE
SANTA ROSA - FUMSSAR
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

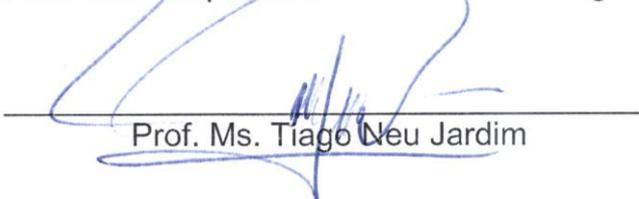
Banca Examinadora



Prof. Ms. Lairton Ribeiro de Oliveira – Orientador



Prof.ª Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 09 de julho de 2019.

DEDICATÓRIA

Dedico a presente monografia a todos os estudiosos do Direito brasileiro e amantes do Direito Administrativo.

AGRADECIMENTOS

A minha família pelo orientação, educação e incentivo incondicional ao meu estudo. Ao meu noivo pela paciência apoio e encorajamento à vida acadêmica. E ao meu orientador Lairton Oliveira, cuja competência, disponibilidade e incansável motivação, foram determinantes para a conclusão desta jornada. Avante!

Sem sonhos, a vida não tem brilho. Sem metas, os sonhos não têm alicerces. Sem prioridades, os sonhos não se tornam reais. Sonhe, trace metas, estabeleça prioridade e corra riscos para executar seus sonhos. Melhor é errar por tentar do que errar por se omitir! Não tenhas medo dos tropeços da jornada.

Augusto Cury

RESUMO

A presente monografia possui como tema as Licitações Públicas, com foco nas realizadas pela esfera municipal, em específico pela Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa- FUMSSAR, com enfoque nas auditorias realizadas nos últimos 3 anos. Como problema buscou-se analisar se os procedimentos de controle externo e interno incidentes sobre a elaboração os processos licitatórios e na execução dos contratos da FUMSSAR, atendem ao conteúdo jurídico dos princípios constitucionais e legais que lhes são aplicáveis. O objetivo geral é estudar o conceito, as especificidades e os princípios aplicáveis aos processos licitatórios e suas modalidades, para compreender e investigar sobre a eficácia dos mecanismos de controle incidentes sobre as licitações da FUMSSAR, enfatizando-se a importância do controle externo e interno. O estudo é relevante visto que a prestação de contas da Administração, por gerir verbas públicas, é fundamental, sendo as formas de controle um meio eficaz para tanto. A metodologia desta monografia, enfocando-se a análise da legislação e doutrina pertinentes ao tema, adota o modelo de pesquisa bibliográfica e documental, por analisar pareceres emitidos pelos órgãos de controle. Quanto à natureza caracteriza-se como teórico-empírica, visto que analisa a construção literária, relativa ao tema, além da legislação específica. Os dados foram tratados de modo qualitativo. Utilizou-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo. A monografia foi estruturada em dois capítulos, o primeiro abordando os fundamentos do processo licitatório, com a legislação pertinente, e um estudo sobre princípios fundamentais à Administração Pública e o segundo capítulo destinado a abordar os mecanismos de controle da Administração Pública, descrevendo as formas de controle externo e interno, analisando-se o controle efetivo realizado na FUMSSAR. Concluiu-se, que as formas de controle são primordiais a boa gestão, garantindo a preservação dos princípios que regem a atividade administrativa, com consequente probidade administrativa, diagnosticando-se uma significativa evolução da eficácia dos mecanismos de controle dos processos licitatórios da FUMSSAR, no período considerado, em razão de significativa redução nos apontamentos feitos pelos órgãos de controle, tanto interno quanto externo.

Palavras chave: Licitação- Princípios- Controle Externo- Controle Interno.

ABSTRACT

The present monography has as its theme the Public Biddings, with focus on the ones realized by the municipal sphere, in specific Santa Rosa Municipal Foundation of Health -FUMSSAR, with emphasis on audits performed in the last 3 years. As problem it was sought to analyze the procedure of control external and internal incidents regarding the elaboration of bidding processes and in the execution of contracts from FUMSSAR, comply with the juridical content of constitutional and legal principles applicable to them. The general objective is to study the concept, the specificities, the principles applicable to the bidding process and it's modalities, to understand and investigate the effectiveness of control mechanisms on the biddings of FUMSSAR, emphasizing the importance of external and internal control. The study is relevant since the rendering of the bills from Administration, for managing public funds, is fundamental, the forms of control being na effective for so. The methodology of this monography, focusing the analyze of the legislation and doctrine relevant to the theme, adopts the model of bibliographic and documentary research, for analyzing opinions issued by the governing bodies. As nature is characterized as theoretical-empirical, since it analyzes the literary construction related to the theme, in addition to the specific legislation. The data was treated in a qualitative way. The hypothetic-deductive method was used as the approach method. The monography was structured in two chapters, the first one approaching the fundamentals of the bidding process and it's pertinent legislation, and a study on the fundamental principles of Public Administration and the second chapter is aimed at addressing the control mechanism of the Public Administration, describing the forms of external and internal control, analyzing the effective control performed at FUMSSAR. It was concluded that the forms of control are fundamental to good management, ensuring the principles of the principles governing the administrative activity, with consequent administrative probity, diagnosing a significant evolution of the effectiveness of the control mechanisms of FUMSSAR's bidding process, in the period considered, due to a significant reduction in the notes made by the control bodies, both internal and external.

Keyword: Bidding – Principles – External Control- Internal Control.

LISTA DE ABREVIATURAS

§- parágrafo

ADI- Ação Direta de Inconstitucionalidade

BIRD- Banco Internacional e para Reconstrução e Desenvolvimento

CEREST- Centro de Referencia de Saúde do Trabalhador

CF- Constituição Federal

CGU- Controladoria Geral da União

FUMSSAR- Fundação Municipal de saúde de Santa Rosa

INPC- Índice Nacional de Preços ao consumidor

LicitaCon-Sistema de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

p.- Página

Rcl- Reclamação

RDC- Regime Diferenciado de Contratações Públicas

REsp – Recurso Especial

SCI- Sistema de Controle Interno

STF- Supremo Tribunal Federal

STJ- Superior Tribunal de Justiça

TCE/RS- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do SUL

TCU- Tribunal de Contas da União

UCCI- Unidade Central de Controle Interno

UPA- Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 FUNDAMENTOS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
1.1 CONCEITO, MODALIDADES E TIPOS DE LICITAÇÕES PÚBLICAS	16
1.2 PRINCÍPIOS AFETOS AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.....	24
2 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA INCIDÊNCIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA ROSA- FUMSSAR	37
2.1 CONTROLES EXTERNO E INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
2.2 MECANISMOS E PRÁTICAS DE CONTROLE SOBRE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DA FUMSSAR	48
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

A Administração Pública necessita de diversos instrumentos para viabilizar sua função Pública, qual seja realizar o interesse da coletividade, necessitando, para isso, a aquisição de materiais, construção de obras e contratação de serviços terceirizados. Para a consecução desses desideratos, são utilizados recursos públicos. Por esse motivo, a Administração tem a obrigatoriedade de atingir o interesse público, escolhendo a proposta que seja mais vantajosa, eficaz e, sobretudo, sustentável.

Esse processo de contratação e compra, pela necessidade de regulação e fiscalização, é feito por meio de licitações, que será o tema de abordagem da presente monografia. A delimitação temática restringe-se às licitações na esfera municipal, em específico as realizadas pela Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa- FUMSSAR, com enfoque nas auditorias realizadas nos últimos 3 anos, 2016, 2017, 2018, abordando-se os mecanismos de controle que lhe são aplicados, em especial em relação aos princípios constitucionais e legais correspondentes.

Pretende-se, a partir de um enfoque administrativista, analisar as formas de controle externo que a Administração Pública sofre, realizada pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Além desse, o controle interno, igualmente incidente, realizado pela própria Administração, derivado do poder-dever da Autotutela, analisando-se, para tanto, os pareceres emitidos por esses órgãos de controle, com o intuito de identificar os principais problemas e as potenciais melhores práticas adotadas pela entidade objeto de estudo.

Assim, a pesquisa percorre seu itinerário balizado no seguinte questionamento, como problema central: Os procedimentos de controle externo e interno incidentes sobre a elaboração dos processos licitatórios e na execução dos contratos da FUMSSAR, atendem ao conteúdo jurídico dos princípios constitucionais e legais que lhes são aplicáveis?

O objetivo geral é estudar o conceito, as especificidades e os princípios aplicáveis aos processos licitatórios e suas modalidades, para compreender e investigar sobre a eficácia dos mecanismos de controle empregados pela

FUMSSAR, enfatizando-se a importância do controle externo e interno, como prevenção a malversação dos recursos públicos.

Para alcançar tal intento, tem-se como objetivos específicos: a) estudar os fundamentos e princípios legislativos e doutrinários aplicáveis aos processos licitatórios; b) caracterizar o controle externo realizado pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas, e o controle interno realizado pelo próprio órgão; c) escrever e analisar a eficácia dos mecanismos de controle empregados pela FUMSSAR em seus processos licitatórios.

A elaboração do presente estudo foi permeada, primeiramente, pela hipótese segundo a qual os princípios regentes da Administração Pública, delineados na Constituição Federal e os parâmetros estabelecidos pela Lei 8.666/93, que regulamenta o processo licitatório, proporcionam a normatização de adequados mecanismos para o controle das licitações e contratos administrativos. Não obstante, guiou-se a análise sob o norte da normatização do controle externo por meio da Constituição Federal que, do mesmo modo mostra-se viável, pois como bem prevê seus artigos 70 e 71, ele será exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, que analisa todos os atos da Administração, visando coibir vícios e ilegalidade, assegurando a aplicação dos princípios básicos fundamentais à eficiência e à eficácia da gestão pública.

Para se enfatizar a formatação do controle interno no âmbito do município de Santa Rosa, buscou-se a forma pela qual ele foi instrumentalizado, qual seja a Lei Municipal nº 5.063/2013, instrumento normativo que estipula as formas de controle dos atos da Administração por seus próprios órgãos e agentes, evitando possíveis falhas que possam ocorrer, as quais são postas em prática no âmbito da FUMSSAR, no intuito garantir assim a melhor gestão possível dos recursos públicos, maximizando os investimentos em prol da sociedade.

Cumprir destacar que o estudo sobre os processos licitatórios justifica-se, pois todas as verbas administradas pelo gestor público são frutos da arrecadação de tributos provindos da sociedade. Dessa forma, a prestação de contas é fundamental, sendo de total relevância a busca pela eficácia dos controles externo e interno, para a adequada proteção do patrimônio público e atingimento dos fins republicanos.

Além disso, nos últimos anos, as fraudes nos processos licitatórios, tornaram-se destaque nos noticiários, emergindo diversos esquemas de corrupção com

desvios milionários de verbas públicas, advindos de processos licitatórios conduzidos de maneira mal intencionada, e sem observância aos princípios primordiais da boa administração, sobretudo em entidades da Administração Indireta, que consomem vultosos recursos públicos pela inobservância efetiva do controle e crescente corrupção.

Conseqüentemente, o debate e a pesquisa sobre a eficácia nos controles, tornam-se indispensáveis, a fim de que os processos licitatórios possam assumir o seu papel de garantir o combate malversação dos recursos públicos, para assegurar a real vantajosidade para a Administração e, por conseguinte, benefícios para toda coletividade, que financia e que é beneficiária das prestações públicas.

Para academia, da mesma forma, o trabalho mostra-se importante, pois pode servir de apoio a possíveis estudos posteriores sobre processos licitatórios, visto que se fundamenta em estudos de doutrinadores renomados sobre a matéria, além de um compilado das principais leis que regulamentam o tema. Servirá também como base de consulta sobre as formas do controle externo e interno, e a sua utilização na esfera municipal.

A presente pesquisa tem por objetivo estudar as legislações específicas do tema, Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/02 e analisar a efetividade dos controles externos e internos sobre os procedimentos licitatórios da FUMSSAR. Para tanto serão exploradas as bibliografias disponíveis de autores consagrados e renomados que tratam do assunto, realizando-se buscas e leituras intensas, a fim de se colher o máximo de informações possíveis, tipificando-a como pesquisa bibliográfica. Por analisar documentos que ainda não receberam tratamento analítico, especificamente os pareceres emitidos pelos órgãos de controle, o estudo é caracterizado como documental.

Quanto à natureza caracteriza-se como teórico-empírica, visto que analisará a construção literária, relativa ao tema presente, além da legislação específica, possibilitando ao pesquisador analisar, compreender e interpretar o assunto estudado, abrangendo inclusive a pesquisa de campo.

Para obter a finalidade desejada pelo estudo será utilizado, para tratar dados gerados, o modo qualitativo, para tanto serão analisados os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, TCE/RS, bem como os

emitidos pela controladoria do próprio órgão, sem descuidar de decisões judiciais relevantes, que possam repercutir na abordagem proposta.

O método de abordagem utilizado é o histórico, visto que a pesquisa analisa a legislação pertinente ao tema, e a construção literária de vários autores que constroem conceitos e definições para licitação e formas de controle. Além disso, será utilizado o método hipotético-dedutivo, para tentar responder o questionamento central da pesquisa, que indaga se os procedimentos de controle externo e interno utilizados na elaboração dos processos licitatórios e na execução dos contratos da FUMSSAR, atendem ao conteúdo jurídico dos princípios constitucionais e legais que lhes são aplicáveis.

Neste estudo, utiliza-se a documentação indireta, baseada em pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, a mesma envolverá material publicado a respeito do tema, legislação e doutrina, bem como os pareceres de controle, no intuito de privilegiar aspectos que possam contribuir para esclarecer o assunto abordado.

Para tanto, o primeiro capítulo abordará os fundamentos do processo licitatório, demonstrando noções de Administração Pública para, posteriormente, estudar as normativas atinentes às licitações, bem como conceitos doutrinários do tema abordado. Ainda, no primeiro capítulo, será elaborado um estudo dos princípios fundamentais a Administração Pública com especificidade ao concernente às licitações.

O segundo capítulo destina-se a abordar os mecanismos de controle da Administração Pública, descrevendo as formas de controle externo realizado pelo poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, bem como controle interno realizado pelo próprio órgão, derivado do poder da autotutela. Ademais será analisado o controle efetivo realizado na FUMSSAR, com análise dos relatórios, emitidos pelos órgãos de controle, para poder, ao final, responder a indagação objeto de estudo, verificando se as formas de controle servem como ferramenta de apoio para proteção do patrimônio público, em congruência com o conteúdo jurídico dos princípios que lhe são afetos.

1 FUNDAMENTOS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A expressão Administração Pública, nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “[...] designa a natureza da atividade exercida pelas pessoas, órgãos e agentes públicos; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”. (DI PIETRO, 2018, p. 76).

Segundo Hely Lopes Meirelles, a Administração Pública:

[...] em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, **todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas** MEIRELLES, 2015, p. 66) [sem grifo no original].

Dessa forma, Administração Pública pode ser compreendida como sendo a gestão dos bens e recursos em prol do interesse da sociedade, seguindo sempre os princípios constitucionais básicos previstos no artigo 37 da Constituição Federal sendo eles: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência (BRASIL, 1988).

A partir da premissa do artigo 37 da Constituição Federal cabe citar o seu inciso XXI, o qual frisa:

Art. 37 [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados **mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988) [sem grifo no original].

Pode-se afirmar que a Carta Magna de 1988 estabeleceu a institucionalização e democratização da Administração Pública, tratando da obrigatoriedade de licitar, para Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados,

Distrito Federal e Municípios, como um princípio constitucional, de vinculação compulsória, tendo como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público, visando à economicidade e eficácia dos gastos públicos.

A partir dessa constitucionalização, que torna obrigatório o procedimento licitatório pelos Entes Públicos, o capítulo posto, tem por objetivo abordar o certame licitatório desenvolvido pela Administração Pública, estabelecendo breves conceitos sobre as licitações, a fim de esclarecer ao leitor como está legislado o tema, e fundamentalmente estudar os princípios administrativos norteadores da proposição abordada.

1.1 CONCEITO, MODALIDADES E TIPOS DE LICITAÇÕES PÚBLICAS

A licitação, em linhas gerais, pode ser caracterizada como um procedimento administrativo¹ formal em que a Administração Pública ou entidade no exercício da atividade administrativa, seleciona dentre os interessados e habilitados, a proposta mais vantajosa às atividades do Ente, visando dar concretude à impessoalidade e a eficiência a gestão pública. Por este motivo cumpre apresentar os principais aspectos sobre tal processo aquisitivo de bens e de contratação de serviços públicos.

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu artigo 3º descreve o conceito de Licitação. Por tal dispositivo, ela consiste em um procedimento administrativo que se designa a assegurar o cumprimento do princípio constitucional da isonomia, legalidade, impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, ademais deverá ater-se a

¹ A terminologia “procedimento administrativo” respalda-se no previsto no art. 38 da Lei 8.666/93, pelo qual “Art. 38. **O procedimento da licitação** será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:” (BRASIL, 1993) [sem grifo no original]. É **considerada procedimento** porque se constitui em uma sequência ordenada de atos e fatos realizados tanto pela Administração (publicação do edital ou expedição do convite, verificação da habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, apreciação de recursos etc.) quanto por parte dos licitantes (retirada do edital, apresentação dos documentos exigidos para habilitação, apresentação da proposta e eventuais recursos etc.). Ao final desse procedimento, a Administração vai adjudicar (atribuir) o objeto licitado ao licitante vencedor, com o objetivo de celebração futura de contrato administrativo. (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p. 565) [sem grifo no original].

seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

A ideia de procedimento advém do disposto no §3º, do art. 3º da mencionada lei, “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.” (BRASIL, 1993).

Segundo conceito estabelecido pelos doutrinadores Ricardo Alexandre e João de Deus, a licitação é considerada um procedimento, pois estabelece uma sequencia ordenada de atos e fatos desenvolvidos tanto pela Administração Pública, qual seja, na publicação do edital do certame, verificação de habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, etc., quanto pelos licitantes, na retirada do edital, apresentação dos documentos necessários para regular habilitação, etc. Após a realização de todos os procedimentos, a Administração irá adjudicar o objeto ao licitante vitorioso, com pretensão de futura celebração de contrato administrativo (ALEXANDRE; DEUS, 2018).

A partir desse entendimento cabe citar o conceito construído por Fernanda Marinela, a qual define licitação como um:

Procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Esse instrumento estriba-se na ideia de competição a ser travada, isonomicamente, entre os que preenchem os atributos e as aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (MARINELA, 2019, p. 422).

Sendo assim, a licitação viabiliza a melhor contratação factível para a Administração, levando em consideração os princípios da isonomia e impessoalidade (MARINELA, 2019).

Na mesma linha Maria Sylvia Di Pietro traz sua caracterização de licitação:

Pode-se definir licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (DI PIETRO, 2018, p. 411).

As autoras supracitadas abordam a concepção de licitação pelo viés da isonomia aos licitantes, advinda do ato licitatório, a qual impõe ao administrador a

contratação de forma impessoal, exaltando a busca pela melhor proposta para o Ente Público.

O Autor Diógenes Gasparini, por sua vez, conceitua a licitação como:

[...] o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, dentre interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse. (GASPARINI, 2012, p. 533).

Na mesma linha Ricardo Alexandre e João de Deus definem licitação como instrumento prévio ao contrato, para selecionar os interessados que possuem as condições previstas no instrumento convocatório, com o objetivo de escolher a que melhor atenda o interesse público (ALEXANDRE; DEUS, 2018). Apesar de conceituações distintas, todas partem de uma premissa base convergente, qual seja, a impessoalidade do licitante e a escolha mais adequada aos interesses públicos.

José dos Santos Carvalho Filho menciona que o processo licitatório é essencial, pois não se pode deixar a escolha da proposta exclusivamente a critério do administrador, pois tal liberdade daria margem a escolhas impróprias, o que acarretaria lesão aos interesses da coletividade (CARVALHO FILHO, 2018).

Análoga a todas as conceituações já referidas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, ADI 2.716-6 /RO, reforça e coaduna-se com os doutrinadores mencionados:

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da administração. A conversão automática de permissões municipais em permissões intermunicipais afronta a igualdade – art. 5º –, bem assim o preceito veiculado pelo art. 175 da Constituição do Brasil. (...) Afronta ao princípio da isonomia, igualdade entre todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. (BRASIL, 2007).

A Administração Pública tem o dever de realizar licitação, conforme estabelecido pela Constituição Federal em seu artigo 37, XXI, sendo obrigatória para aquisição de obras, serviços compras e alienações, ressalvados os casos específicos que permitem a sua dispensa ou inexigibilidade, dispondo em seu artigo 175 que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos”. (BRASIL, 1988) [sem grifo no original].

Ricardo Alexandre e João de Deus esclarecem que o dever de licitar deve ser de vinculação obrigatória pela Administração, com exceções editadas privativamente pela União, em conformidade a esse entendimento citam a ADI 1917/DF, a qual julgou inconstitucional lei do Distrito Federal que previa dação em pagamento para tributos, violando o princípio da obrigatoriedade de licitar (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **OFENSA AO PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO** (CF, ART. 37, XXI). I - Lei ordinária distrital - pagamento de débitos tributários por meio de dação em pagamento. II - Hipótese de criação de nova causa de extinção do crédito tributário. III - Ofensa ao princípio da licitação na aquisição de materiais pela administração pública. IV - Confirmação do julgamento cautelar em que se declarou a inconstitucionalidade da lei ordinária distrital 1.624/1997. (BRASIL, 2007 apud ALEXANDRE; DEUS, 2017 p. 487) [sem grifo no original].

Infere-se, assim, licitação como o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública vincula-se, a fim de buscar a proposta mais vantajosa, devendo ser observado princípios fundamentais elencados em lei, em especial na Lei n.º 8.666/1993, como já supracitado, a fim de garantir a eficiência e boa gestão dos recursos públicos.

Superada a conceituação do procedimento licitatório é importante conhecer as principais modalidades das licitações. Neste sentido é forçoso afirmar que existem 6 (seis) modalidades de licitação, quais sejam, a concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão, sendo estas as formas em que o procedimento de seleção se apresenta, previstas na Lei nº8.666/93 e Lei nº 10520/2002.

Segundo o artigo 22, § 1º, da Lei 8.666/93, a Concorrência é a modalidade de licitação cujos, quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para

execução de seu objeto. Sendo ordenada em razão do valor e da natureza do objeto licitado (BRASIL, 1993).

Os valores previstos no artigo 23 da referida lei foram atualizados pelo Decreto nº 9.412/18, devendo esta modalidade ser utilizada para os contratos para obras e serviços de engenharia com de valor acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para outros serviços com valores superiores a R\$ 1.430.000,00 (um milhão quatrocentos e trinta mil reais) (BRASIL, 2018).

Segundo Marinela, a concorrência também é de caráter obrigatório em razão da natureza do objeto nos casos abaixo explicitados:

- a) nas compras e alienações de bens imóveis. Salienta-se que, no caso de alienação de bens imóveis do leilão, alternativa atribuída ao administrador no art 19 da Lei n. 8.666/93;
- b) nas concessões de direito real [...]
- c) nas licitações internacionais (sendo exceção quando a Administração dispuser de cadastro internacional, poderá ser por tomada de preço, ou de convite quando não houver fornecedor do bem ou serviço do País;
- d) nos contratos de empreitada integral [...]
- e) nas concessões de serviços públicos, sendo exceção quando o serviço estiver previsto no Programa Nacional de Desestatização. (MARINELA, 2019, p. 460).

Por sua vez, a Tomada de Preços, exigida de acordo com a Lei nº8.666/93, em seu artigo 23, também teve seus valores atualizados pelo Decreto nº 9.412/18. Essa modalidade é utilizada para contratos tidos como valor médio, sendo para obras e serviços de engenharia com valor de até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para outros serviços valores até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) (BRASIL, 2018).

O Convite, por seu turno, constitui-se na modalidade apropriada para contratos com valores menores, destinado para obras e serviços de engenharia valores de até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), para demais contratos até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), conforme Decreto nº 9.412/18 (BRASIL, 2018).

Já concurso é disciplinado no artigo 22 § 4º da Lei de licitações, consistindo na modalidade de disputa entre quaisquer interessados, para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. Seu julgamento, conforme preceitua o artigo 51, § 5º lei 8.666/93, é efetuado por comissão especial, que não necessariamente é composta por

servidores públicos, bastando ser pessoa de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame (BRASIL, 1993).

Em regra, a modalidade Leilão é utilizada para alienação de bens da Administração Pública, com objetivo de obter o melhor preço, está prevista no artigo 22, V, Lei de licitação (BRASIL, 1993).

Já modalidade do Pregão é regulada pela Lei 10.520/02, sendo adotada para aquisição de bens e serviços comuns. Como bem preceitua o art. 2º, §1 da referida norma, esta modalidade poderá ser realizada por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação (BRASIL, 2002).

Para Fernanda Marinela, o pregão foi introduzido pelo Programa de Redução de Custos, integrante do Plano Plurianual da União, anos 2000-2003, que objetivou a implementação de uma série articulada de medidas visando à modernização do processo de compra e contratação (MARINELA, 2019).

Marinela ainda cita outra modalidade de licitação, a *Compra Shopping*. Segundo a autora, o artigo 42 § 5º da Lei de Licitações, permite:

[...] realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens, com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, a adoção, na respectiva licitação, das condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional. (MARINELA, 2019, p. 468).

Essa modalidade seria a comparação de preços, utilizada pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD para projetos mundiais e tendo por finalidade, facilitar e acelerar os processos de aquisição em especial de bens com entrega em curto prazo, com especificações bem alinhadas. A autora acrescenta também que essa modalidade deve ser utilizada para aquisição de bens com valor² inferior ao máximo estipulado no Acordo de Empréstimo/Doação, e é utilizado, pois outras modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93 não tem seus procedimentos acolhidos pelo BIRD (MARINELA, 2019).

Além das modalidades, as licitações também são divididas em tipos, sendo que este é o critério adotado pela Administração Pública para julgar e definir qual

² O Shopping é a modalidade mais célere, própria para bens de prateleira de pequeno valor e para serviços simples e de disponibilidade imediata (**até US\$ 100 mil**), na qual as propostas são recebidas pela CEL por meio de correio eletrônico (e-mail) ou fax (BRASIL, 2012) [sem grifo no original].

método melhor satisfaz o interesse público Os tipos licitatórios estão codificados em rol taxativo no artigo 45 da Lei 8.666/93, a saber:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, **constituem tipos de licitação**, exceto na modalidade concurso:

I - **a de menor preço** - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - **a de melhor técnica**;

III - **a de técnica e preço**.

IV - **a de maior lance ou oferta** - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (BRASIL, 1993) [sem grifo no original].

A licitação baseada no “Menor Preço” é o tipo de licitação em que o critério de seleção tido como mais vantajoso para Administração Pública é a proposta com o menor valor. Já no tipo de licitação “Melhor Técnica”, é considerada mais vantajosa para a Administração Pública a proposta baseada em fatores de ordem técnica, esse tipo de licitação é o recomendado para contratações de serviços de natureza predominantemente intelectual. E o tipo licitatório “Técnica e Preço” é a unificação dos dois tipos acima citados, considerando a maior média ponderada na proposta, preço e técnica.

Existem outros instrumentos normativos que regulam as formas de contratação da Administração Pública, que não serão objeto de estudo dessa monografia, porém serão citados a título informativo ao leitor.

Neste sentido, importa destacar que a Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011, que Instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, o qual, regulou a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e versou sobre as seguintes obras:

[...] 4) das obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos campeonatos mundiais [...]; 5) das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); 6) das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); 7) das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo; 8) das obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia; 9) das ações no âmbito da segurança pública; 10) das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; 11) dos contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição do bem especificado pela Administração; 12) das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. (ALEXANDRE; DEUS, 2017, p.486).

A aludida norma teve como propósito assumir o compromisso firmado pelo Brasil, para sediar a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, com o intuito da construção de estágios, ginásios, velódromos, etc. Porém a Lei tende a ter ampliação, como explicita Cesar Guimarães Pereira:

[...] seja por uma interpretação ampliativa (especialmente em face da ausência de fundamentos legítimos para se distinguir as licitações de Olimpíada ou da Copa das demais), seja por evolução legislativa, é previsível que as normas estabelecidas pela Lei 12.462 venham a ser amplamente aplicadas. (PEREIRA, 2011, p. 01).

Não obstante, para disciplinar o regime de licitação das estatais, a Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016, regulamentando o disposto no §1º, do art. 173, da CF³, dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Na óptica da Professora Irene Nohara, antes da edição da referida lei, as empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviço público,

³ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública:

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (BRASIL, 1988) [sem grifo no original].

tenham o dever de licitar. Já as estatais que exploram atividade econômica adotavam regime próprio de licitação e, com a vigência da nova norma, ambas passaram a submeter-se às suas disposições (NOHARA, 2018).

Porém, a respeito desta norma, cumpre destacar a percepção de Marçal Justen Filho, para quem “as estatais exploradoras de atividade econômica não estão obrigadas a realizar licitação para operações enquadráveis nas atividades-fim, pois a obrigatoriedade poderia **inviabilizar** o desempenho de certas atividades.” (JUSTEN FILHO, 2008, p.27, apud, NOHARA, 2018, p. 316).

Nohara acrescenta que para as estatais que realizam atividades-meio é “plenamente exigível a licitação, são dispensadas da observância da licitação em caso de comercialização, prestação ou execução, de forma direta, [...] relacionadas com seus respectivos objetos sociais.” (NOHARA, 2018, p. 316).

Observadas as especificidades aludidas, infere-se da análise do texto, que a licitação é um procedimento técnico, que deve seguir como já visto metodologia formal, para que se garanta a efetivação do seu fundamento base, qual seja a busca pela proposta mais vantajosa. Dessa forma, faz-se necessário o estudo dos princípios basilares dos processos licitatórios, pois estes se apresentam como parâmetros que norteiam toda a atividade de elaboração, interpretação e aplicação das normas jurídicas, sobretudo quando possa haver eventuais conflitos de regras.

1.2 PRINCÍPIOS AFETOS AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

No Direito Administrativo os princípios gerais, também considerados preceitos fundamentais da Administração Pública, estão constitucionalizados no art. 37 da CF/88, e preceituam a aplicação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1998).

Por seu turno, os princípios específicos das licitações encontram-se positivados no art. 3º da lei 8.666/93, que incumbe à licitação a observância da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, bem como da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo (BRASIL, 1993).

Esses princípios são basilares na gestão pública e norteadores do processo licitatório, permitem ao administrador solucionar conflitos que não estejam previstos explicitamente nas normas legislativas e garantem a eficiência e eficácia das contratações, por tal motivo serão explanados de forma individual.

O **princípio da legalidade** no certame dos processos licitatórios está preceituado no artigo 4º da Lei nº 8.666/93:

Art. 4º. Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.
Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública. (BRASIL, 1988).

Estabelece que a Administração Pública deve agir nos ditames da legislação, devendo os atos administrativos serem vinculados, e as decisões balizadas pelas norma vigente. Helly Lopes Meirelles sintetiza esse princípio, e explicita que “[...] enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei permite.” (MEIRELLES, 2015, p.91).

No mesmo sentido o Tribunal de Contas da União estabelece que “Nos procedimentos de licitação, esse principio vincula os licitantes e a Administração Publica as regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor”. (BRASIL, 2010).

Os juristas Ricardo Alexandre e João de Deus coadunam-se com o mesmo entendimento e acrescentam que este princípio é fundamental, devendo todas as fases do certame estar rigorosamente expresso na legislação, pois este é um direito subjetivo que os licitantes possuem (ALEXANDRE; DEUS, 2018).

Desta forma, todo ato praticado pela Administração Pública, deve sempre estar baseado e protegido pelo ordenamento jurídico, pois se diverso, não terá eficácia. Entretanto, a jurisprudência só reconhece como nulidade a ausência de formalidade que realmente possa causar algum tipo de prejuízo ao licitante ou ao interesse público (MARINELA, 2019).

Convalidando esse entendimento, tem-se a ementa de Acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça REsp - nº 1.306.436 – MG:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. FORMALIDADES. CONSEQUÊNCIAS. 1. **Repudia-se o formalismo quando é inteiramente desimportante para a configuração do ato.** 2. Falta de assinatura nas planilhas de proposta da licitação não invalida o certame, porque rubricadas devidamente. 3. Contrato já celebrado e cumprido por outra empresa concorrente, impossibilitando o desfazimento da licitação, sendo de efeito declaratório o mandado de segurança. 4. Recurso provido” (BRASIL, 2018) [sem grifo no original].

A Administração Pública deve sempre pautar-se na legalidade, observar as regras da lei para proferir seus atos, sendo que, em especial nos processos licitatórios, o administrador deve guiar-se pelo devido processo legal, o qual exige que a Administração escolha a modalidade ideal, seja objetiva nos critérios, verifique com cautela os requisitos de habilitação, seguindo os mandamentos legais (CARVALHO FILHO, 2018).

Nos dizeres de Victor Aguiar Jardim de Amorim a legalidade vincula a Administração não apenas as leis e normas em sentido estrito, mas também os princípios constitucionais explícitos (moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, isonomia) e implícitos (razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé objetiva, proteção à confiança legítima, segurança jurídica, entre outros) (AMORIM, 2018).

O princípio da impessoalidade, segundo o Tribunal de Contas da União - TCU “[...] obriga a Administração a observar nas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação.” (BRASIL, 2010).

A caracterização do princípio por Hely Lopes Meirelles traz o seguinte entendimento:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, 2015, p. 95).

Para Celso Bandeira de Mello, este princípio traduz a ideia de que a administração deve tratar os administrados atenta à não adoção de medidas de discriminação ou benefícios de um em detrimento de outros. Sendo que simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa, pois ferem o interesse maior da coletividade (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

Marinela acrescenta que tal princípio deve ser estritamente observado, sendo defeso que os agentes públicos incluam ou tolerarem no edital de convocação condições que possam restringir o certame licitatório, sendo vedadas distinções ou preferências entre os licitantes (MARINELA, 2019).

Pode-se aduzir por tais conceituações que o princípio da impessoalidade, deve reger-se pelo interesse público, coibindo práticas que visem fins pessoais, e favoritismo. Distanciando-se nos processos licitatórios de práticas de discricionariedade aplicando critérios objetivos e previamente definidos.

Porém, esse princípio não é tido como absoluto, pois no direito contemporâneo sofreu alterações que relativizaram a sua aplicação. Fernanda Marinela explicita que tais alterações se deve a necessidade da promoção ao desenvolvimento nacional e a proteção ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (MARINELA, 2019).

A Lei Complementar n. 147, dentre outras disposições, inseriu ao art. 3º os §§ 14 e 15, que estabelecem expressamente o **tratamento privilegiado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno** porte na forma da lei. (Incluído pela Lei Complementar n. 147, de 07.08.2014)
[...]

§ 14. As preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitação e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei. (Incluído pela Lei Complementar n. 147, de 07.08.2014)

§ 15. As preferências dispostas neste artigo prevalecem sobre as demais preferências previstas na legislação quando estas forem aplicadas sobre produtos ou serviços estrangeiros. (Incluído pela Lei Complementar n. 147, de 07.08.2014) (MARINELA, 2019, p. 434) [sem grifo no original].

Na passagem supracitada, a autora demonstra a diferenciação realizada para microempresas e empresas de pequeno porte, que possuem tratamento especial, por sua característica singularizada. Do mesmo modo a Lei nº. 13.146/2015 que versa sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência estabelece que em havendo empate seja beneficiada a empresa que comprove reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade (MARINELA, 2019).

Os **princípios da moralidade e probidade** estão previstos nos artigos 37 e 5º, LXXXIII, da Constituição Federal além do art. 3º da Lei 8.666/93, fundam-se na proteção da boa-fé, ética e moral, e como Alberico Santos Fonseca salienta, “não a moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras

de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.” (FONSECA, 2014, p. 03-04).

Marçal Justen Filho assevera que a licitação deve nortear-se pela honestidade e seriedade, tanto na conduta da Administração Pública, quanto por parte dos próprios licitantes (JUSTEN FILHO, 2014).

Conquanto Augustin Gordillo explicita que ao utilizar-se da má-fe ou engodo, a Administração viola preceitos legais, sendo tal conduta indevida, por conseguinte ímproba:

[...] se o órgão que desempenha o exercício de uma potestade pública utiliza-a com má-fe, usando subterfúgios ou artimanhas- por ação ou omissão, inclusive o silêncio- para levar a engano ou a erro um administrado, tal tipo de conduta é, por certo, incompatível com o que deve ser o exercício da função administrativa e é também ilegítima, ainda que a faculdade que no caso se exerça seja discricionária. (GORDILLO, apud JUSTEN FILHO, 2014, p. 502).

Carvalho Filho, exalta a incumbência do princípio no certame licitatório, enfatizando que esse deve balizar toda conduta dos agentes públicos, afastando qualquer forma de improbidade ou ato ilegítimo que frustre o interesse da coletividade:

Erigida atualmente à categoria de princípio constitucional pelo art. 37, caput, da CF, a moralidade administrativa deve guiar toda a conduta dos administradores. A estes incumbe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou eivada de malícia. **A licitação veio prevenir inúmeras condutas de improbidade** por parte do administrador, algumas vezes curvados a acenos ilegítimos por parte dos particulares, outras levadas por sua própria deslealdade para com a Administração e a coletividade que representa. (CARVALHO, FILHO, 2018, p. 255) [sem grifo no original].

Esse princípio exige da Administração Pública comportamentos consoantes com a moral, bons costumes, regras de boa administração, observância aos princípios da justiça e igualdade, propaga a ideia de honestidade (DI PIETRO, 2018).

Atos que ferem a moralidade administrativa sofrem sanções, com intuito de coibir tal prática e proteger o interesse coletivo, como se denota pelo Recurso Especial do Superior Tribunal de Justiça, REsp 439.280/RS:

STJ. Administrativo. Licitação. Ação de improbidade administrativa. Lei 8.429/92. Violação mediante carta-convite pelo Município de empresas as quais faziam parte o Vice-Prefeito e o irmão do Prefeito, pessoas impedidas de licitar. Lesão à moralidade administrativa que prescinde da efetiva lesão ao erário. Sanções político-administrativas compatíveis com a infração. (BRASIL, 2003).

Já o **princípio da publicidade**, dita o caráter público dos atos que compõem os processos licitatórios, visto que não é procedimento sigiloso, e as sessões de realização devem ser de portas abertas, com acesso aos atos do procedimento ao público (BRASIL, 93). Sendo que qualquer interessado deve ter acesso ao procedimento licitatório, e possibilidade de exercer controle e fiscalização, mediante a divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação (FONSECA, 2014).

O artigo 39 da lei 8.666/93 estabelece a realização de audiência pública, caso o valor licitado seja de grande monta, pois “Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei.” (BRASIL, 1993).

Da mesma forma o artigo 40 prevê a obrigatoriedade de a Administração publicar resumo do instrumento convocatório na imprensa contendo todas as informações pertinentes a licitação (BRASIL, 1993).

Segundo Marinela, nada mais justo que o povo, verdadeiro interessado dos atos administrativos, emanado da função pública do administrador tenha acesso às atividades exercidas em seu nome (MARINELA, 2019). Ainda, segundo a autora, a publicização possui condição de eficácia ao ato administrativo:

A publicidade também representa condição de eficácia para os atos administrativos, marcando o início de produção de seus efeitos externos, já que ninguém está obrigado a cumprir um ato administrativo se desconhece a sua existência. Este só goza da imperatividade e torna-se operante a partir da divulgação oficial. Nesse caso, pode-se citar, como exemplo, o art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, que estabelece, expressamente, como condição indispensável de eficácia dos contratos administrativos, a publicação de seu extrato. Logo, o contrato poderá até ser válido, mas não tem que ser cumprido, não produzindo os seus efeitos, enquanto não for publicado. (MARINELA, 2019, p.87).

Consoante ao **princípio da eficiência** a Administração tem o dever de ofertar mais serviços aos usuários, com melhor qualidade, no menor tempo possível. Objetivando ainda, a prestação de serviços com a redução de custos pela contínua

revisão e aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho (FONSECA, 2014).

Nesse sentido Fonseca alerta para que a sociedade exija do Estado ideias e atos que visem à racionalidade, presteza e economicidade, acrescentando ainda que “[...] o gerenciamento da máquina pública, embora limitado pela lei, deve primar pela busca de eficácia, no sentido de que, os recursos públicos devem ser empregados da forma mais eficiente possível.” (FONSECA, 2014, p. 5).

O **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** ajuja a Administração ao seguimento do edital publicado do ato convocatório. Tal princípio está expresso no artigo 41 da lei de Licitações: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.” (BRASIL, 1993).

Nesse sentido é o entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União, conforme demonstrado no TC-027.227/2014-6 de sessão realizada pelo Tribunal em 02/05/2018:

O art. 3º traz um plexo de princípios que deve orientar o procedimento e o julgamento da licitação. Entre eles está o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, segundo o qual, exaurida a autonomia ou a discricionariedade para configurar o certame, em que é incumbência da administração determinar todas as condições da disputa antes do seu início, as escolhas anteriormente efetuadas vinculam a administração, a autoridade licitante e os participantes do torneio licitatório. (BRASIL, 2018).

Hely Lopes Meirelles explana que não se espera da Administração ato diverso do que o cumprimento ao ato convocatório. Salaria que o edital torna-se lei entre a Administração e o licitante, vinculando ambos (MEIRELLES, 2015).

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União salienta que o princípio supracitado deve regular a atividade estatal e também os atos dos licitantes. Acrescente que o princípio é regulado pelo art. 3º da Lei 8.666/93 e reforçado pelo art. 41 “[...] a Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital**, ao qual se acha estritamente vinculada.” (FURTADO, 2007, p.416) [sem grifo no original]. O Supremo Tribunal Federal já explanou a questão em Recurso de Mandado de Segurança RMS 23640 DF, com decisão assim ementada:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. [...] (BRASIL, 2003) [sem grifo no original].

Percebe-se que o edital é lei no caso, devendo ser estritamente vinculado. A sua não observância é caso de desclassificação no certame. O STJ também já tratou do tema, e da mesma forma demonstrou que as exigências no ato convocatório entrelaçam os interessados:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. [...] 2. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. **Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital.** Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes. [sem grifo no original] (BRASIL, 2010).

Afere-se, portanto, que o edital torna-se lei entre as partes, porém o princípio deve sempre estar estritamente interligado com o princípio da legalidade. Tal princípio deve ser corolários a Constituição e demais normas legislativas para que tenha validade jurídica e vinculação.

Outro princípio expresso na lei 8.666/93 é o **princípio do julgamento objetivo** está expresso nos artigos 44 e 45 da Lei nº 8.666/93, os quais dispõem que:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. [...]

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (BRASIL, 1993).

Marçal Justen Filho explica, ainda, que a proposta deve ser apurada segundo um julgamento objetivo, o ato deve conter critérios prévios, sendo que as propostas devem ser subordinadas a esses critérios (JUSTEN FILHO, 2014). Seguindo esta linha, o Tribunal de Contas da União aponta que:

Esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria Administração. (BRASIL, 2010).

Para Meirelles, o princípio em comento tem por finalidade minimizar a atividade discricionária da Administração na busca pela proposta mais vantajosa ao interesse da coletividade. Desta forma resta à comissão de licitação ater-se aos critérios previamente estabelecidos no instrumento editalício (MEIRELLES, 2015).

O **princípio da Igualdade** traduz-se como o “[...] alicerce da licitação, na medida em que visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar a igualdade de todos os interessados [...]” (DI PIETRO, 2018, p. 410). Esse princípio objetiva a condição de igualdade entre todos os partícipes da licitação. Sendo que o “[...] desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes.” (MEIRELLES, 2015, p. 309).

O **princípio da adjudicação compulsória** esta atrelado ao direito subjetivo existente por parte do licitante, de ser contratado pela Administração Pública, para celebrar contrato o qual teve objeto por ele vencido. Meirelles explana que a “Administração não pode, concluído o procedimento, atribuir o objeto da licitação a outrem que não o vencedor.” (MEIRELLES, 2015, p. 313).

Porém o autor alerta que o direito do licitante não está atrelado

obrigatoriamente ao contrato imediato, e somente à adjudicação, pois a Administração pode revogar ou anular o procedimento, quando houver motivos fundamentados para tal ato. Sendo, contudo, proibido à Administração, enquanto válida a adjudicação, contratar licitante diverso do vencedor do certame (MEIRELLES, 2015).

No mesmo sentido é o parecer da Corte do Tribunal de Contas da União, salientando que a adjudicação não garante a contratação, apenas a preferência de contratação caso a Administração opte celebrar o objeto do certame:

[...] o fato de o objeto de um dado certame ter sido adjudicado a uma empresa não implica em direito subjetivo da mesma em obter a contratação. O direito do adjudicatário é o de ser convocado em primeiro lugar, caso a Administração decida celebrá-lo, conforme vastamente pacificado pela jurisprudência e pela doutrina. (BRASIL, 2006).

Por tais motivos, o licitante não possui um direito subjetivo de ser contratado, pois a Administração não está obrigada a adjudicar, podendo revogar motivadamente seu procedimento, ficando restrito o direito do licitante de ser contratado caso a Administração efetue o procedimento, em razão da prevalência do interesse público e da dinâmica típica da atividade administrativa.

Além desses princípios, é primordial destacar o **princípio da vantajosidade**⁴, determinado pelo art. 3º da Lei de Licitação:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993). [sem grifo no original].

Sobre esse princípio mostra-se relevante transcrever trecho do autor Marçal Justen Filho, que conceitua a vantajosidade com o seguinte conteúdo:

⁴ A vantajosidade, prevista no artigo 3º da Lei das Licitações, espelha basicamente a busca por contratação que seja tanto economicamente mais vantajosa — **menor gasto** de dinheiro público — quanto que assim o seja qualitativamente, **melhor gasto**. Contudo, vale ressaltar que o contexto da lei 8.666/93 privilegia o menor preço, sugerindo-o como regra nos procedimentos de que trata. (VALENTIN, 2010, s.p.) [sem grifo no original].

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro valor vincula-se à prestação a cargo do particular. **A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.** (JUSTEN FILHO, 2014, p. 497) [sem grifo no original].

Basicamente, esse princípio orienta a Administração Pública à busca pela contratação que seja economicamente mais vantajosa, ou seja, com economicidade nas verbas públicas, menor custo, porém não se limita a essa, pois abarca ainda um conceito mais amplo, intrinsecamente ligado ao maior benefício à Administração. Assim, esse princípio expressa a obrigação à aquisição de produtos e serviços de maior qualidade pagando o menor preço possível.

Por fim, porém fundamental, é o **princípio da licitação sustentável**. Esse princípio está ligado à ideia de que, além de vantajosa, o procedimento licitatório deve incentivar a preservação do meio ambiente, com implementação de políticas públicas e a responsabilidade de avaliação de custo/benefício para o meio ambiente, por parte dos gestores.

Segundo Di Pietro, o primeiro passo dado para a concretização da sustentabilidade licitatória, deu-se a partir da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (DI PIETRO, 2018).

Posteriormente a Constituição Federal, em seu art. 170⁵, de maneira expressa, incluiu a defesa do meio ambiente entre os objetivos da ordem econômica: Da mesma forma em seu art. 225⁶, afirmou que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade, preservá-lo e defendê-lo (BRASIL, 1988). A partir dessas normatizações, estabeleceram-se normas específicas, que visam garantir a aplicabilidade do

⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. (BRASIL, 1988).

⁶ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

princípio da sustentabilidade nas licitações. A Lei nº 12.187/09 que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima traz em seu art. 6, XII, a seguinte explanação:

Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

[...]

XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de **preferência nas licitações e concorrências públicas**, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que **propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos**. (BRASIL, 2009) [sem grifo no original].

Afere-se da norma a preocupação do legislador em beneficiar empresas que buscam a preservação e proteção do meio ambiente. A lei estabelece critério de inclinação a essas empresas, com benesses as que entrelacem desenvolvimento econômico com a preocupação ao meio ambiente equilibrado.

Outra norma legal que preconiza esse princípio é a Lei nº 12.305/10 a qual institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que prioriza a aquisição pela Administração Pública, de produtos reciclados e recicláveis, bem como, bens e serviços e obras coadunável com os propósitos de consumo social e ambientalmente sustentáveis (DI PIETRO, 2018).

Com o mesmo enfoque sustentável, a Lei nº 8.666/93 teve seu artigo 3º alterado pela Lei nº 12.349/10, incluindo-se em sua redação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, como princípio fundamental ao certame licitatório (DI PIETRO, 2018).

A efetivação desses princípios é essencial à boa gestão pública, sendo de vinculação obrigatória aos Administradores, figurando como premissa essencial para que se alcancem os verdadeiros fins pretendidos com o processo licitatório. Fundamental à promoção de uma administração eficiente e proba, visando sempre à honestidade, tanto por parte da Administração quanto por parte dos licitantes, sendo esses indispensáveis no certame licitatório.

Para garantir a concretude de uma administração baseada na lisura e probidade, com observância aos fundamentos do certame licitatório, tanto na correta escolha da modalidade, tanto no tipo adequado a ser licitado, e, sobretudo a observância dos princípios norteadores e basilares da gestão, é imprescindível a

fiscalização dos atos dos administradores públicos, exercendo-se um controle interno e externo, que permitem a vigilância, a orientação e possível retificação dos atos por eles praticados. Pela suma importância das formas de controle exercidas em face da Administração Pública, esse tema será objeto de estudo e análise do próximo capítulo.

2 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA INCIDÊNCIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA ROSA- FUMSSAR

A Administração Pública desempenha funções essenciais à coletividade, executando de maneira concreta os objetivos e ações governamentais. Dessa forma, estão estritamente ligadas ao atendimento do interesse público e ao cumprimento legal. No intuito de garantir a eficácia dos atos administrativos, na busca desses fins estatais, importante papel é desempenhado pelos mecanismos de controle.

Os mecanismos de controle da Administração são de suma importância para efetivação dos princípios administrativos em especial o rol do artigo 37 da lei 8.666/03 e conseqüente lisura e licitude dos atos administrativos. Marcos Augusto Perez enfatiza que na atualidade, o controle ganha crescente importância, tanto dos cidadãos quanto dos atores econômicos, visto que para a concretização de uma sociedade organizada é fundamental “que as autoridades públicas não se *excedam*, não se desviem e, ao mesmo tempo, não se *omitam* no exercício de nenhum de seus poderes.” (PEREZ, 2016, p. 69).

Dada a importância dos controles para a Administração Pública, as seções a seguir visam o aprofundamento do tema, explicitando o conceito e formas de aplicabilidade na esfera pública, bem como os mecanismos de controle utilizados na Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa.

2.1 CONTROLES EXTERNO E INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública gerencia verbas oriundas de tributos arrecadados da sociedade, visando à eficiência e a probidade nos investimentos destinados a alcançar os fins públicos. Para tanto, é necessário que a Administração sofra controle e fiscalização de suas atividades. O controle permite a revisão dos rumos para que se alcance as metas e objetivos almejados.

Segundo Domingos Poubel de Castro a efetivação do controle é um instrumento da democracia que está previsto muito antes da Constituição Federal, pois a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, traz em seu art.

15 o direito à população de solicitar a prestação de contas aos gestores (CASTRO, 2018).

É importante destacar que a atividade de controle pode incidir em diferentes momentos da formação e da produção de efeitos do ato administrativo. Nesse sentido leciona Nohara que:

Quanto ao momento, o controle pode ser: prévio, concomitante e posterior. O controle prévio é preventivo, pois se exerce antes da edição de qualquer ato pela Administração Pública. O controle concomitante é o simultâneo à atuação administrativa. Pode-se dizer que o concomitante se dá na fiscalização da execução de obras públicas ou no item de desenvolvimento dos processos administrativos. O controle posterior é o que recai sobre atos já praticados, para confirmá-los ou revê-los. (NOHARA, 2018, p. 902).

José dos Santos Carvalho Filho descreve que esse controle é um mecanismo jurídico e administrativo onde os atos públicos podem ser revisados e fiscalizados (CARVALHO FILHO, 2018). Henri Fayol explicita que a incidência do controle consiste na reanálise do ato, tendo por objetivo “[...] apontar as falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência. Aplica-se a tudo: coisas, pessoas, atos.” (FAYOL, 1976, p. 225 apud ANTUNES, 1998, p. 61).

Nas lições de Di Pietro, esse supervisionamento das contas públicas visa instituir mecanismo imprescindível à consecução dos fins a que as verbas públicas se destinam, seguindo sempre os princípios intrínsecos da Administração Pública:

A finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o chamado controle de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. (DI PIETRO, 2018, p. 910).

Essa atividade pressupõe a fiscalização da atividade estatal, a qual segundo a Lei nº 4.320/64, estabelece que o controle da execução orçamentária e financeira será exercido pelo controle interno e externo, e compreenderá a legalidade, fidelidade funcional e o cumprimento de metas, sendo ao Poder Executivo incumbido o Controle Interno, enquanto o externo é atribuído ao Poder Legislativo (BRASIL, 1964).

A Lei nº 4.320/64 designa que o controle orçamentário é a convalidação do princípio da legalidade, no que tange à realização de despesas, e este controle é executado com a verificação da execução orçamentária e financeira apresentada nos demonstrativos advindos Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar 101/2000, que acompanhará a execução orçamentária e zelará pela fiscalização do direito financeiro (BRASIL, 2000). Segundo Liliane Chaves Murta de Lima, a LRF tem por objetivo o alcance das metas de avaliação e controle de custos, visando uma gestão responsável e transparente:

[...] com ênfase ao planejamento (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), ao controle da gestão fiscal, quando estabelece metas para que sejam aferidos os resultados, e à divulgação das contas públicas, centrado no tripé: receita – despesa – dívida. [...] dá ênfase ao fortalecimento do controle interno ao exigir a publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária em seus artigos 52 e 53 e da gestão fiscal em seus artigos 54 e 55, além de determinar o acompanhamento e a fiscalização dessas informações pelos Tribunais de Contas, assim como pelo sistema de controle interno de cada Poder. (LIMA, 2012, s.p.).

A Constituição Federal em sua redação do artigo 70⁷ impõe a obrigatoriedade do controle para com a Administração Pública, devendo esse controle externamente ser exercido pelo Congresso Nacional, e internamente pelo sistema de Controle de cada poder. O controle das atividades estatais é de suma importância, pois ratifica os atos administrativos, convalidando a sua legitimidade. Helton Roseno Lima traz a distinção e conceituação das formas de fiscalização:

⁷ Art. 70. A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de Controle Interno de cada Poder.**

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988) [sem grifo no original].

- a fiscalização contábil diz respeito aos procedimentos necessários para a avaliação e certificação, daquilo que a contabilidade do órgão registra, adequada e fidedignamente, os atos e fatos que envolvem os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, [...], é sem dúvida um instrumento indispensável em todos os enfoques do controle;
- a fiscalização financeira ocupa-se em verificar se a administração dos recursos financeiros está sendo realizada de acordo com as normas e princípios da administração pública, não só com relação à arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos, mas também em relação à regularidade das renúncias de receitas e concessões de auxílios e subvenções. Nesse aspecto a Lei de Responsabilidade Fiscal confere grande relevância ao acompanhamento e à fiscalização financeira, impondo severas penalidades aos administradores descuidados;
- quanto à fiscalização orçamentária, deve-se observar se as despesas realizadas estão previstas no orçamento anual – LOA, e se foram fielmente executadas, confrontando-as com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e o Plano Plurianual – PPA, a fim de assegurar o cumprimento dos programas traçados pelos representantes do povo;
- a fiscalização operacional diz respeito ao acompanhamento e avaliação das ações empreendidas pelos órgãos para alcançar seus objetivos institucionais, em especial quanto aos aspectos de economia, eficiência e eficácia. Observa-se a busca de indicadores para correta avaliação desses resultados; e,
- a fiscalização patrimonial que diz respeito não só ao controle de bens móveis ou imóveis, mas também de créditos, títulos de renda, participações e almoxarifados, além das dívidas e demais fatos que possam afetar o patrimônio. (LIMA, 2008, p. 15).

O controle é exercido tanto no âmbito interno como externamente. Irene Nohara conceitua o controle interno como corolário a autotutela administrativa do Estado, já o externo, exercido por primazia pelo poder Legislativo, como sua função típica, e ao Judiciário que julga casos de ameaça ou violação de direito (NOHARA, 2018).

Nota-se que o Legislador Constituinte previu mecanismos de controle externo, isto porque, os recursos sendo, públicos e muitas vezes escassos, devem ser tratados com a maior probidade e eficiência possível, desse modo a Administração tem o dever de prestar contas sobre seus atos em função das responsabilidades que advém com seu poder, conforme preceitua o aludido artigo 70 da Constituição Federal.

O controle externo atua de forma diversa do controle interno, pois enquanto o controle interno se tipifica por ser exercido pelo órgão de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro da sua esfera, o controle externo é realizado por órgão fiscalizador que se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou (CARVALHO FILHO, 2018).

Segundo parecer da Procuradoria Geral da República, esse controle é essencial à consolidação da democracia e à probidade administrativa, pois a

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é de incontestável interesse da coletividade, legitimando os princípios que norteiam a função estatal e ao mesmo tempo legitimam as despesas orçamentárias do poder público. E por ser ato previsto na Carta Magna é indelegáveis, irrenunciáveis e insuscetíveis de mitigação (BRASIL, 2018).

Na mesma linha Pardini traz sua conceituação sobre o controle externo, enfatizando que o controle é exercido em todas as esferas de poder, apesar de a Constituição em seu texto legal trazer apenas o controle exercido pelo legislativo como forma de controle externo:

Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídicoconstitucional de controle externo. (PARDINI, 1997 apud Apud BUGARIN, 2004, p.40 apud LIMA, 2017, p.09).

Conforme Pardini explicita, a Constituição Federal, em seu artigo 70, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, porém conjuntamente com o artigo 71⁸, esse controle contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União para o desempenho dessa função.

Meireles complementa destacando que o controle externo tem por finalidade a comprovação do exercício probo da Administração Pública, com a rigorosa execução do orçamento, exercido a cargo do Legislativo conjuntamente com o Tribunal de Contas (MEIRELLES, 2015).

Jose Afonso da Silva ressalta que a competência ao exercício do controle é do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Legislativas, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas, sendo por consequente função fiscalizadora do povo, visto que é exercido pelos seus representantes, sendo, portanto, um controle político, mas, com apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente (SILVA, 2007).

⁸ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988)

Celso de Mello, em julgado como Ministro do STF, Rcl 14.155 MC-AgR, destaca a importância do controle para confirmação da legalidade e regularidade dos atos, salientando que o Tribunal de Contas é órgão auxiliar, não podendo a competência do Poder Legislativo ser transferida:

As contas públicas dos chefes do Executivo devem sofrer o julgamento – final e definitivo – da instituição parlamentar, cuja atuação, no plano do controle externo da legalidade e regularidade da atividade financeira do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos municipais, é desempenhada com a intervenção *ad coadjuvandum* do tribunal de contas. A apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo – que é a expressão visível da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado – constitui prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituído pelo tribunal de contas, no desempenho dessa magna competência, que possui extração nitidamente constitucional. (BRASIL, 2012)

Tem-se, portanto, que a emissão do parecer do Poder Legislativo é indispensável, figurando como prerrogativa fundamental à apreciação dos gastos públicos e ratificação da gestão proba e eficiente. Sendo ferramenta essencial também à gestão municipal.

A obrigatoriedade da fiscalização, nos municípios, é legislada pelo art. 31 da Constituição Federal, o qual preceitua: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. (BRASIL, 1988).

Internamente, a Administração Pública é norteadada pelo poder-dever, conhecido como Princípio da Autotutela. Este princípio está alicerçado no dever que o ente tem, de anular atos por ele produzidos, que estejam eivados de nulidade, conforme consagrado na Súmula 346 do STF, pela qual “[...] a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos.” (BRASIL, 1963), e também na Súmula 473 do STF, cujo texto dispõe que:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969).

O autor Diógenes Gasparini esclarece, e ratifica tal entendimento, afirmando que a Administração Pública estará obrigada a policiar-se na edição de atos administrativos, em relação ao mérito e à legalidade. Devendo retirar do

ordenamento jurídico atos inconvenientes, por meio de revogação, e atos inoportunos e ilegítimos por via da invalidação (GASPARINI, 2012).

Derivado desse princípio de autotutela está o controle interno, surgindo como uma ferramenta para resguardar os interesses públicos e da coletividade. Tendo como premissa o gerenciamento pela Administração Pública de dotações orçamentárias públicas, oriundas da arrecadação da sociedade.

Nesse sentido o autor Diógenes Gasparini explicita que o controle interno é o ato da administração sofrer controle da própria administração, ou seja, o controle interno é a administração dispor do próprio Princípio da Autotutela (GASPARINI, 2012).

Segundo Marinela o controle Interno "é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito de sua própria estrutura." (MARINELA, 2014, p. 2). Esse conceito é confirmado pela Controladoria Geral da União- CGU em sua Instrução Normativa nº 01/01, ao dispor que se trata do:

[...] conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que o objetivo de órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. (BRASIL, 2001).

Dessume-se, portanto, ser o controle interno, forma para garantir proteção ao patrimônio, afastando possíveis falhas do gestor, sendo estas voluntárias ou não, a fim de zelar pelo orçamento público, garantindo-lhe melhor e mais eficiente aplicabilidade. Nessa acepção, Francielle de Moraes Lenser descreve o controle interno como "[...] um instrumento da gestão, capaz de resguardar de possíveis erros e falhas humanas, facilitando a avaliação dos resultados e adequação de metas e objetivos e proporcionando economias ao bolso do contribuinte e à máquina pública." (LENSER, 2012, p.12).

Castro, no mesmo sentido, expressa que o objetivo do controle interno é atuar auxiliando o administrador público, e concomitantemente, transformando-se em instrumento de proteção e defesa do cidadão. A eficácia da atuação do controle interno assegura que os programas e ações públicas sejam geridos de forma econômica, eficiente e eficaz, acarretado a proteção dos recursos públicos, evitando-se fraudes irregularidades e desperdício (CASTRO, 2018).

Assim, pode-se dizer que o controle interno é fundamental para a organização e funcionamento da Administração Pública. É por meio desse que a própria entidade

pode visualizar possíveis falhas, minimizando erros, e atingir resultados satisfatórios, que é a otimização dos recursos públicos.

Além dos controles externo e interno, cabe mencionar o controle social, que surge como ferramenta de controle disponível para a sociedade, assegurado pelo art. 5º da CF/88⁹ e, segundo Mauro Sérgio dos Santos, pode ser exercido pela própria Administração, mas também é uma prerrogativa dos particulares, que possibilita “[...] a verificação da legalidade ou ainda a valoração sobre a conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração, com vistas a revê-los, quando necessário.” (SANTOS, 2012, p. 440).

A atuação conjunta da sociedade e do governo é fundamental, pois desperta o interesse da população na execução dos processos administrativos e consequente inibição de condutas irregulares. Segundo o Tribunal de Contas da União, o exercício desse controle depende das informações disponíveis e do conhecimento da sociedade, frisando-se que:

É preciso que a sociedade tenha acesso às informações e que perceba os esforços dos órgãos de controle no combate à corrupção e na defesa dos seus anseios. Sem esses elementos, não há como estimular atitudes positivas na população, dispondo-a a envolver-se ativamente no controle social. Mister se faz adotar mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e das organizações governamentais no esforço de prevenir a corrupção e o desperdício. (BRASIL, 2003).

As formas de controle mostram-se essenciais ao atingimento dos fins da Administração Pública, e, em matéria de licitações, não seria diferente, pois ela deve acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos, apurando se houve o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas previstas no edital regulador dos certames. Tem-se dessa forma, a fiscalização como imprescindível, pois garante a materialidade da licitação, o bom gerenciamento e aplicabilidade dos gastos públicos, sempre em consonância aos Princípios Administrativos.

Nessa senda, o artigo 113 da Lei 8.666/93 estabelece que deve ser exercido pelo Tribunal de Contas o controle das despesas decorrentes dos contratos da

⁹Art. 5-

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Administração Pública, e de igual forma deverá ser exercido pelo controle interno do órgão. O seu parágrafo 2º garante ainda ao Tribunal de Contas a possibilidade de solicitar o edital da licitação, para examiná-lo e fazer adoção de medidas pertinentes (BRASIL, 1993).

Tal fiscalização pauta-se na proteção de direitos coletivos, objetivando controle de regularidade da despesa pública, pois o ato convocatório norteia a licitação, procurando sanar quaisquer formas de vícios ou falhas no certame. Edgar Guimarães ratifica tal entendimento, explicitando que o controle prévio do edital pelo Tribunal de Contas, possibilita a correção de eventuais irregularidades, podendo-se adotar medidas de retificação que almejam a economia processual e interesse coletivo, bem como evita contratações desvantajosas à Administração (GUIMARÃES, 2006).

Importante frisar que a fiscalização é exercida em todas as fases licitatórias, deste a editalícia até a formalização do contrato e posterior prestação de serviço, ou entrega do produto. Nesse sentido o Tribunal de Contas da União salienta:

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, **não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.** (BRASIL, 2010) [sem grifo no original].

O artigo 67¹⁰ da Lei 8.666/1993 salienta a obrigatoriedade e importância da fiscalização nos atos públicos, sendo que o Tribunal de Contas da União ressalta a necessidade da observância do artigo 67, para a ocorrência regular da execução do contrato e afastamento de possíveis irregularidades, ressaltando que a administração só deve arguir com os custos do efetivo serviço desempenhado:

¹⁰ Art. 67. A **execução do contrato** deverá ser **acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração** especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. (BRASIL, 1993) [sem grifo no original].

[...] adote medidas para que a **fiscalização** dos contratos sob sua alçada esteja **de acordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/1993**, de modo a garantir a qualidade do produto final e o pagamento apenas dos serviços efetivamente executados. Exija dos fiscais a elaboração de diário de obras, registrando tempestivamente as ocorrências relacionadas à execução do contrato [...], em atenção ao § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993. (BRASIL, 2010) [sem grifo no original].

Léo da Silva Alves destaca que durante a execução de uma obra não pode o fiscal esperar até o final para analisar se esta atendeu as especificações do contrato, pois acarretará atraso na entrega e consequente ônus a Administração. Deve o fiscal periodicamente inspecionar a obra, para que qualquer irregularidade seja constatada imediatamente (ALVES, 2011).

Os contratos devem ser fiscalizados pelos gestores de contrato e pelos fiscais de contrato, que nos dizeres de Antônio França da Costa possuem a seguinte diferenciação:

O fiscal de contrato é a pessoa pertencente aos quadros da Administração, formalmente designada para acompanhar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados. **O gestor de contrato**, por sua vez, também deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal). (COSTA, 2013, p. 61-62) [sem grifo no original].

Acrescenta ainda que o fiscal de contratos deve certificar-se do cumprimento da execução do contrato em consonância com a previsão editalícia, para que assim o intuito da licitação seja concretizado (COSTA, 2013).

O artigo 67 da Lei 8.666/93 em seu §1º evidencia que o fiscal deverá anotar as ocorrências quanto a execução do contrato, e caso necessário impor à regularização das faltas ou defeitos verificados (BRASIL, 1993).

Léo da Silva Alves esclarece que a gestão dos contratos de uma forma geral, é exercida por uma pessoa ou setor, e cuida do reequilíbrio financeiro, documentações, prazo de vencimentos etc., já a fiscalização atua de maneira mais pontual, deve ser exercida por uma pessoa designada representante da administração, que se aterá de maneira pontual a cada contrato (ALVES, 2011, apud COSTA, 2013).

Costa salienta ainda que o fiscal dos contratos é de suma importância para a responsabilização de possíveis fraudes, bem como a aplicação de penalidade se necessário ou até mesmo rescisão unilateral do contrato (COSTA, 2013).

Dada à malversação dos atos administrativos, e a crescente corrupção, surge em 2013 a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013, fundada no princípio da moralidade administrativa, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Desta norma, destacam-se os artigos 2º e 3º, os quais formalizam a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, administrativa e civilmente, pelos atos lesivos praticados contra a Administração Pública, ademais a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual do agente público (BRASIL, 2013).

Katiane da Silva Oliveira, Procuradora Federal, discorre que esta lei trouxe inovações de suma importância, pois a responsabilização é aplicada bastando à comprovação do ato de corrupção e o nexos causal entre este e a conduta (OLIVEIRA, 2014).

Segundo a Controladoria Geral da União, essa lei sana uma lacuna existente no ordenamento, prevendo a responsabilização objetiva de corruptores, com multa administrativa, possibilidade de acordo de leniência, com consequente ressarcimento aos cofres públicos de forma mais célere (BRASIL, s.d.).

Essa lei visa além da aplicação de sanções mais severas, à criação de mecanismos de prevenção e controle de atos ilícitos, e como destaca Ingrid Dutra Correia:

[...] cria uma cultura consciente e mecanismos efetivos para a prevenção de atos de imoralidade que tragam prejuízos ao erário, punindo as pessoas jurídicas quando necessário e resguardando o princípio constitucional da função social da empresa. (CORREIA, 2015, p. 08).

As formas de controle mostram-se de suma importância para salvaguardar os interesses coletivos e fiscalizar a eficácia e probidade nos gastos públicos, e visam alertar aos administradores possíveis erros e ou falhas cometidos bem como garantir que a administração atue em consonância com os princípios constitucionais e licitatórios. Sendo os meios de controle indispensáveis à boa gestão pública, na próxima seção serão analisadas as formas de controle utilizados no município de Santa Rosa, atinentes à Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa- FUMSSAR.

2.2 MECANISMOS E PRÁTICAS DE CONTROLE SOBRE PROCEDIMENTO LICITATÓRIOS DA FUMSSAR

Os Municípios, em razão da autonomia administrativa, qual seja, poder de autoadministrar-se, organizar os serviços públicos locais e ordenar o seu território, e autonomia política, competência para legislar sobre os assuntos de interesse local, possuem competência para legislar concorrentemente sobre Direito Administrativo, codificam a elaboração do controle interno e orientam a autoavaliação da administração.

A Constituição de 1988 resgatou o Município da inércia em que se encontrava. Concedeu-lhe autonomia para se auto-organizar, podendo elaborar sua própria Lei Orgânica. Ademais inseriu o Município no pacto federativo, em posição de igualdade com a União, os Estados e Distrito Federal (FACHIN, 2008, p. 377).

A Constituição Federal dispõe de elementos que asseguram a autonomia municipal. Diante dessa autonomia e consequente possibilidade de edição de legislações, o Município de Santa Rosa, objeto desta abordagem, possui a Lei nº5063/2013, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município de Santa Rosa, e já em sua redação dos artigos 1º e 2º traz o objetivo do controle interno, a quem os alcança e seu conceito:

Art 1º [...] promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e moralidade na gestão dos recursos, bem como avaliação dos resultados obtidos pelos órgãos públicos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo alcança a administração direta e seus poderes, a administração indireta, [...]

Art. 2º Para efeitos desta lei, consideram-se:

I – Controle Interno - CI: conjunto de recursos, métodos e processos adotado pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

II – Sistema de Controle Interno - SCI: conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno [...]

III – Unidade Central de Controle Interno - UCCI: órgão central responsável pela coordenação das atividades do sistema de controle interno;

IV – Auditoria Interna - AI: técnica de controle interno, a ser utilizada pela UCCI para verificar a ocorrência de erros, fraudes e desperdícios, abrangendo o exame detalhado, total ou parcial, dos atos administrativos. (SANTA ROSA, 2013).

O Sistema de Controle Interno-SCI visa à avaliação e controle da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores municipais, por intermédio de fiscalização da organização, dos métodos e das medidas adotados pela administração incluindo o controle orçamentário, contábil e financeiro sobre as receitas e aplicações dos recursos, inclusive dos procedimentos licitatórios e da execução dos contratos em vigor (SANTA ROSA, 2013).

A Unidade Central de Controle Interno-UCCI do Município de Santa Rosa, é composta por 3 (três) servidores, todos devendo ser investidos por cargos de provimento efetivo de nível superior, sendo necessário um servidor na área de contabilidade, um na área de administração, estes designados pelo prefeito, e um terceiro que será o detentor do cargo de agente de controle interno que terá atuação privativamente na unidade e deverá ser atuante na área de direito (SANTA ROSA, 2013).

As formas de controle exercidas no município tanto externa, quanto interna, estendem-se as Administrações Indiretas Municipais, deste modo aplicando-se também à Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa-FUMSSAR.

A FUMSSAR é uma fundação pública de Direito Público¹¹, criada no ano de 1995, pela Lei Municipal nº2.912 de 27 de dezembro de 1995, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, tem como objetivo ser uma importante ferramenta de gestão com maior autonomia nos processos, possibilitando assim maior resolutividade nos atendimentos (SANTA ROSA, 1995).

Por possuir autonomia administrativa e financeira, as licitações são realizadas diretamente pelo referido órgão. A FUMSSAR publica todos os seus atos licitatórios, no portal LicitaCon¹², e em um portal de transparência¹³, para que eles possam ser

¹¹ A fundação instituída pelo Poder Público caracteriza-se por ser um patrimônio, total ou parcialmente público, a que a lei atribui personalidade jurídica de direito público ou privado, para consecução de fins públicos; quando tem personalidade pública, o seu regime jurídico é idêntico ao das autarquias, sendo, por isso mesmo, chamada de autarquia fundacional. (DI PIETRO, 2018, p. 551).

¹² O LicitaCon consiste no novo sistema informatizado desenvolvido pelo TCE-RS para controle e monitoramento das licitações e contratos administrativos firmados pelos órgãos, poderes e entidades das esferas públicas municipal e estadual do Estado Rio Grande do Sul. A partir de uma sistemática que permite o acompanhamento da licitação durante todas as fases do processo, e do contrato desde sua celebração até o seu encerramento, o LicitaCon irá ampliar a capacidade de monitoramento das contratações públicas, conferindo maior eficiência às atividades de controle desenvolvidas pelo TCE-RS. (RIO GRANDE DO SUL, s.d.). Disponível para consulta em:

consultados a qualquer tempo, por qualquer cidadão, conforme determina o conteúdo jurídico da publicidade, incidente sobre os atos administrativos.

Ao consultar o portal transparência tem-se acesso a todas as licitações desenvolvidas pela FUMSSAR, com os devidos editais de abertura, a ata do processo com os participantes credenciados e é possível também visualizar o termo de homologação, com descrição da empresa ganhadora, e o valor correspondente a cada item licitado.

A FUMSSAR possui comissão de licitação permanente, composta por 3 (três) membros, todos investidas efetivamente no cargo de agente administrativo. O Edital das licitações é realizado por membro dessa comissão, que após o encaminha para o setor jurídico da FUMSSAR que realiza apontamentos, caso necessário. A comissão de licitação tem a função, conforme previsto no art. 6º XVI da Lei de Licitações, de examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes (BRASIL, 1993).

Fernanda Marinela salienta que a escolha dos membros da comissão deve ser ato de autoridade competente, podendo ser formalizado por decreto, resolução, portaria ou ato da superintendência ou da diretoria (MARINELA, 2019).

Jessé Torres Pereira Junior salienta que dentre as principais obrigações da Comissão, esta a de decidir sobre o cadastramento solicitado pelos licitantes, bem como fazer a alteração e cancelamento desse, analisar a habilitação preliminar dos interessados a participar, bem como julgar e classificar a proposta dos participantes do certame (JUNIOR, 2007).

Conforme explicitado por JML Consultorias, a Comissão tem como função primar pela eficácia dos princípios licitatórios, delimitando previamente todas as regras para que não haja juízo de exceção, assegurando a moralidade impessoalidade e imparcialidade no certame (JML Consultorias, s.d.).

Acerca do controle externo, que também incide sobre a FUMSSAR, cumpre enfatizar que o Tribunal de Contas do Estado- TCE/RS, desempenha diretamente a fiscalização das licitações realizadas nos municípios, por meio do aludido portal LicitaCon. O LicitaCon como prevê o artigo 2º da Resolução do TCE/RS n.º 1.050/2015 é um sistema informatizado destinado ao envio de dados, informações e

documentos relativos a licitações e contratos administrativos, para fins de efetivo e concomitante exercício do controle externo e de disponibilização de informações para a sociedade (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O TCE-RS realiza auditorias em conformidade ao artigo 70 da Constituição Federal, apresentando inovações, pois além da histórica aferição da legalidade, o TCE avalia a eficiência e eficácia da gestão e a efetividade dos programas públicos, com a finalidade de aperfeiçoar a utilização das verbas públicas e melhorar programas governamentais (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Os relatórios que são emitidos a partir destas auditorias, são encaminhados aos órgãos gestores com as recomendações voltadas ao aperfeiçoamento das ações e políticas governamentais e fortalecimento dos controles internos, formando um Plano de Ação que define as medidas, os responsáveis e o cronograma para a sua implementação (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Assim, considerando-se o objeto de estudo proposto, serão demonstrados aqui, exemplificativamente, os relatórios atinentes aos processos licitatórios da FUMSSAR, relativos aos anos de 2016 (**Processo nº 2277-02.00/16-9**), 2017 (**Processo nº 004685-0200/17-0**) e 2018 (**Processo nº 1554-0200/18-0**). Tais documentos foram franqueados pelo TCE-RS, a pedido da autora da pesquisa, com base na Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/2011, solicitados pelo protocolo nº 010980-0299/19-1.

No relatório referente ao ano de 2016, conforme consta no **Processo nº 2277-02.00/16-9**, a mencionada auditoria destacou que, em relação ao **Convênio n.º 001/2014 – Execução dos Serviços da UPA e SAMU**, a Administração firmou convenio com a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), devendo ser repassado a esses serviços o valor de R\$ 244.252,11. Ocorre que em 11/06/2015 o Hospital de Caridade enviou à FUMSSAR Ofício requerendo um reajuste de 22,82% apresentando como razão para tal majoração o aumento do salário mínimo; o reajuste das categorias em razão da data base; o aumento dos combustíveis e o aumento do preço de materiais e medicamentos, anexando os seguintes documentos: Acordo Coletivo de Trabalho 2014/2015, firmado com a categoria dos empregados em estabelecimentos de saúde de Santa Rosa; recortes de jornal anunciando aumento do salário mínimo;

cupons fiscais de aquisição de combustíveis; e contas de energia elétrica (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A solicitação foi atendida e em 01/07/2015 o aumento teve vigência. A auditoria apontou, porém, que:

[...] não foi apresentada, junto à documentação comprobatória enviada pelo Hospital, planilha de custo, indicativa dos preços unitários e quantidades, que revele os reflexos dos aumentos de preços referidos no preço final do serviço. Assim, não basta demonstrar que um preço de um insumo aumentou, deve-se revelar a vinculação desse insumo com o produto. Por exemplo: ainda que o preço dos parafusos triplique, isso não resultaria em qualquer alteração no preço dos sanduíches, pois o primeiro não é um insumo do segundo. Ademais, é necessário demonstrar a relevância do insumo no preço do produto. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Além da não demonstração efetiva dos reflexos dos aumentos, a majoração ocorreu antes da vigência de um ano da assinatura do Convênio, porém como bem esclarece a auditoria, o §1º do art. 2º da Lei n.º 10.192/01 determina a nulidade de qualquer reajuste ou correção monetária quando datado de menos de um ano a assinatura do convênio (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

O mencionado Hospital, em 29/04/2016 solicitou novo reajuste de 10% a 14%, com as razões de aumento dos custos com combustíveis, pessoal, materiais, medicamentos e manutenção dos veículos, tendo novamente a solicitação atendida, sem, porém haver qualquer documento comprovando o aumento dos custos. Nesse caso, a auditoria esclareceu que:

Importante mencionar que nos dois termos aditivos citados houve a renovação da vigência do convênio em razão da expiração de seu prazo. Contudo, **o encerramento da vigência do convênio não autoriza a renegociação do preço pactuado desvinculada do que foi inicialmente estabelecido. Na renovação da vigência do convênio, segue a vinculação ao termo inicial.** Assim, para a alteração do preço contratado, valem as regras estabelecidas na Lei n.º 8.666/93, mais especificamente as constantes do art. 65 e seus desdobramentos, bem como o disposto no inciso XI do art. 40. Se a conveniada recusa-se a continuar prestando o serviço, exigindo aumento que não se enquadre nas hipóteses da lei, deve a Administração firmar o distrato e empreender concurso de projeto que possibilite às demais entidades do ramo apresentarem suas propostas, escolhendo-se a mais vantajosa à sociedade e firmando-se novo convênio. Ainda que, em alguma cidade não existam outras entidades aptas a prestar o serviço, mesmo assim, deve ocorrer o encerramento do termo inicial e o estabelecimento de novo convênio para o estabelecimento de novo preço, caso haja recusa da prestação nos termos antigos. (RIO GRANDE DO SUL, 2018) [sem grifo no original].

A equipe de auditoria ressalva que existe a correção monetária dos preços inicialmente pactuados calculados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, conforme este parâmetro o aumento deveria ter sido de 9,53 do 1º ano e 8,97 no 2º ano. Constatando que houve um superfaturamento no valor de R\$ 536.974,70 (quinhentos e trinta e seis mil novecentos e setenta e quatro reais e setenta centavos) no exercício de 2016, valor passível de devolução ao erário (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

No relatório em comento também houve apontamento de gastos com sobreaviso de médicos especialistas, pois as UPAs destinam-se ao pronto atendimento e havendo necessidade de atendimento a especialistas o paciente deve ser encaminhado ao hospital, não havendo ligação do pagamento de especialista com o objeto do convênio (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Ainda, no Convênio nº 01/2014, objeto do relatório de 2016, constatou-se pagamento de Taxa Administrativa no valor de R\$ 61.364,38 (sessenta e um mil trezentos e sessenta e quatro reais e trinta e oito centavos), estando abrangido por tal cobrança: Material de Expediente, R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), Assessoria imprensa, R\$ 500,00 (quinhentos reais), Correspondências/Cartório, R\$300,00 (trezentos reais); Jurídico/Contábil, R\$ 3.000,00 (três mil reais); Telefone/internet/comunicação, R\$ 1.000,00 (mil reais); Custo Administrativo, R\$ 42.390,20 (quarenta e dois mil trezentos e noventa reais e vinte centavos). Ademias constata-se que, incluso no gasto mensal com pessoal, estão os custos dos seguintes profissionais: Telefonista, R\$ 1.417,00 (mil quatrocentos e dezessete reais); Técnico em Informática, R\$ 1.417,00 (mil quatrocentos e dezessete reais) e Gerente Administrativo, R\$ 4.793,09 (quatro mil setecentos e noventa e três reais e nove centavos). Na realização da auditoria a equipe solicitou esclarecimentos quanto a esse pagamento tendo como resposta que a taxa refere-se:

[...] a um conjunto de despesas de funções diretivas deste Hospital, as quais destinam-se a remuneração dos profissionais contratados da direção deste hospital, bem como para enfrentar despesas específicas dessa Direção e secretarias, [...] quando imprescindível para os exercícios de suas funções. Tal valor portanto é destinado a enfrentar as seguintes despesas:

- a) Despesas honorários com Direção-Geral
- b) Despesas honorários com Diretoria Técnica
- c) Despesas honorários Diretoria de Infraestrutura
- d) Despesas de honorários de Secretária Executiva
- e) Despesas de sobreaviso para médico 24 h
- f) Despesas gerais da Direção: viagem, transporte, hospedagem e alimentação. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

A auditoria informou, porém, que tais pagamentos se referem às funções diretivas do hospital não tendo atuação concreta e direta ao objeto de convênio. A auditoria apontou que houve o pagamento indevido da taxa no período compreendido em dezembro de 2014 a janeiro de 2016, havendo um valor pago a maior de R\$ 793.092,64 (setecentos e noventa e três mil e noventa e dois mil reais e sessenta e quatro centavos), passível de devolução ao erário pelo Administrador responsável pelo período, pela irregularidade do pagamento (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Outro instrumento objeto de avaliação da aludida auditoria, cujas conclusões mostram-se pertinentes à presente abordagem, diz respeito à **Carta Convite n.º 02/2016 – Aquisição de Tiras de Glicemia**. Sobre tal instrumento de contratação a equipe auditora constatou que não houve a correspondente publicação do edital em quadro de aviso, como orienta o §3º do art. 22 da Lei n.º 8.666/93 (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Via de regra o documento exposto no quadro de avisos recebe um carimbo do período que se encontrará afixado. Tal documento comprobatório não estava anexo ao edital apenso ao processo licitatório, violando-se o princípio constitucional da publicidade.

Apontou-se, ainda, que o edital da mencionada Carta exigiu dos licitantes, apresentação de cópia do certificado de registro de fornecedor emitido pelo Município de Santa Rosa, como forma de habilitação. Contudo, a Lei de Licitação não exige o registro cadastral para habilitação e veda a inclusão de condição que restrinja o caráter competitivo do certame. Verificou-se, portanto, a ilegalidade da exigência, violando diretamente os princípios da legalidade e impessoalidade (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Ademais, destacou-se que o edital definiu que os recursos das decisões proferidas pela comissão de licitação deveriam ser protocolados na FUMSSAR, não sendo possível recurso interpostos por telefone, fax, internet. Tal restrição dificulta o acesso dos licitantes a interposição de recursos. Ressaltou no processo que a Lei 8.666/93 não estabelece vedação ao meio de interposição de recurso (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A partir desse certame licitatório foi realizado o **Contrato n° 46/2016**, firmado em 10/03/2016, tendo como valor R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), limite permitido para tal modalidade empregada. Em 22/09/2019 foram gastos mais R\$ 7.595,00 (sete mil quinhentos e noventa e cinco reais) em tiras de glicemia, compradas por dispensa de licitação, já em 30/09/2016 a FUMSSAR lançou Pregão Presencial n° 24/2016 para aquisição de mais 222.00 tiras reagentes, adquirindo após o Pregão R\$ 19.200,00 (dezenove mil e duzentos reais) em tiras. Conclui-se assim que no ano de 2016 a FUMSSAR gastou um total de R\$ 101.795,00 (cento e um mil setecentos e noventa e cinco reais) em tiras de glicemia. Com base nessa análise conjunta sobre a aquisição dos mesmos bens, a Auditoria apurou que conforme o §5º do art. 23 da Lei n.º 8.666/93, que a modalidade deve ser correspondente ao valor somatório do objeto pretendido, sendo indevido o uso da modalidade Carta Convite por extrapolar o seu valor legal permitido (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Ainda, acerca do mencionado Contrato n° 46/2016, a auditoria identificou que a FUMSSAR pagou o valor de R\$ 0,75 (setenta e cinco centavos) por tira de glicemia, porém após a realização do Pregão Presencial n°24/2016, as tiras foram adquiridas por R\$ 0,48 (quarenta e oito centavos). A equipe analisou outras compras de órgão da administração Pública que mostram-se compatíveis com o valor adquirido pelo Pregão e concluiu que:

Constata-se que o valor contratado através do Convite n.º 02/2016 é superior a todos os outros valores contratados em outros órgãos e mesmo ao valor contratado em razão do Pregão Presencial n.º 24/2016, realizado pela própria FUMSSAR. O prejuízo da FUMSSAR se estabelece em R\$ 35.000,00 no comparativo feito com o CISA, equivalendo a um **superfaturamento** de 46,67% (R\$ 35.000,00 / R\$ 75.000,00). (RIO GRANDE DO SUL, 2018) [sem grifo no original].

Por tais motivos a Auditoria afirmou ter um superfaturamento e violação ao princípio da proposta mais vantajosa, sendo o montante de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) passível de devolução ao erário pelo Administrador responsável pelo período.

Não obstante, observou-se pelo órgão de controle externo, que a Carta Convite n° 02/2016 foi datada de 15/02/2016, sendo a proposta recebida em 23/02/2016 e a adjudicação em 26/02/2016, e o contrato firmado com a empresa Hospitalares em 10/03/2016, porém conforme relatório do controle de estoque a

FUMSSAR recebeu 15.000 tiras em 17/02/2016. Dessa forma, o recebimento dos produtos objetos da contratação se deu antes do recebimento da proposta, e o empenho para pagamento foi realizado somente em 14/03/2016. Portanto, a despesa foi realizada antes que tivesse havido o empenho, contrariando o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64, circunstâncias que levaram os auditores a concluir pela existência de irregularidade na contratação, e a consequente indicação de responsabilização dos agentes (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Outro instrumento auditado, cujas decorrências importam para essa abordagem, diz respeito à **Carta Convite n.º 05/2016 – Equipamento para Academia Aberta**. Sobre ela, enfatizou-se que o art. 43 da Lei 8.666/93 preceitua que sejam verificados os preços propostos na licitação com pesquisa de mercado, desclassificando os incompatíveis. Contudo, no aludido instrumento, foram realizadas pesquisas de preços em três empresas, porém uma empresa não possuía atividade de comercialização ou fabricação dos equipamentos objeto da licitação, não podendo fornecer tais equipamentos, violando assim o princípio da legalidade e ao dever de realizar pesquisa de mercado. Além disso, não houve também afixação do edital em quadro de aviso para interessados no certame violando novamente o §3º do art. 22 da Lei n.º 8.666/93 (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Constatou-se ainda, sobre o referido certame, que a Administração solicitou apresentação de cópia do certificado de registro de fornecedor emitido pelo Município de Santa Rosa, porém Lei de Licitações veda ao agente público a inclusão de condição que restrinja o caráter competitivo do certame, verificando-se um excesso do edital, violação dos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade. Não obstante, identificou-se novamente a restrição a interposição do recurso, ferindo os princípios da razoabilidade e impessoalidade e o direito ao contraditório e da ampla defesa (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A partir dessa licitação foi firmado contrato, n.º57/2016, no valor de R\$ 78.229,00 (setenta e oito mil reais duzentos e vinte e nove reais), porém após 2 meses foi firmado aditivo contratual objetivando o fornecimento de mais equipamentos de ginástica no valor de R\$ 17.514,00 (dezessete mil quinhentos e quatorze reais), totalizando R\$ 95.743,00 (noventa e cinco mil setecentos e quarenta

e três reais), ultrapassando o limite permitido para tal modalidade, violando portanto o art. 23 §5º da Lei 8.666/93 (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Segundo parecer emitido, houve um superfaturamento, pois a Unidade de Controle Interno forneceu dois forçamentos, datados de 2016, sendo que o contrato firmado teve valor superior em um total de R\$ 37.743,70 (trinta e sete mil setecentos e quarenta e três reais e setenta centavos) ao menor preço de mercado encontrado pela Unidade, violando o princípio da economicidade, sendo o valor passível de devolução de responsabilização do Administrador (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

No ano de 2017, pelo **Processo nº 004685-0200/17-0**, a equipe de auditoria do TCE/RS realizou alguns registros em relação à FUMSSAR, dignos de nota, dada a pertinência para o objeto dessa abordagem.

Inicialmente, destaca-se, no aludido processo, o **Convênio 01/2014-Execução dos Serviços da UPA e SAMU**. Acerca desse infere-se a continuidade das inconformidades já apontadas no processo nº 2277-0200/16-9. O convênio foi renovado em 05/07/17, com majoração de 6%, sem que se tenha demonstrado na proposta de renovação comprovação do aumento de custos, devendo o reajuste seguir o índice de inflação, e não os 6% pactuados. Assim, apurou-se que os valores pagos a maior totalizaram R\$ 549.586,44 (quinhentos e quarenta e nove mil quinhentos e oitenta e seis reais com quarenta e quatro centavos), ferindo os princípios constitucionais da legalidade e eficiência, sendo o valor passível de devolução (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Em 2017 a Administração continuou realizando o pagamento indevido de taxa administrativa, nota-se ainda que em junho de 2017 houve renovação do contrato, sendo que a taxa não estava mais inclusa, a lesão aos cofres públicos ocorreu então, de dezembro de 2016 a maio de 2017, violando os princípios da legalidade e eficiência, sendo apurado uma soma passível de devolução, da ordem de R\$ 405.004,92 (quatrocentos e cinco mil quatro reais e noventa e dois centavos) (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Acerca do próprio **Sistema de Licitações e Contratos – LicitaCon**, a equipe de auditoria apontou que houveram diversos atrasos no envio de documentação atinentes às licitações, sendo que cerca de 86,73% das licitações tiveram alguma deficiência no envio da documentação, também 84,82% dos contratos e termos

aditivos foram inseridos posteriormente ao prazo devido em lei (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

A auditoria enaltece a importância da alimentação do sistema LicitaCon, para o eficaz exercício da atividade de controle externo, nos seguintes termos:

O LicitaCon é o sistema informatizado destinado ao envio de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos, para fins de efetivo e concomitante exercício do controle externo e de disponibilização de informações para a sociedade. Ao oportunizar a atuação tempestiva da fiscalização, o LicitaCon favorece o aperfeiçoamento das ações de controle e a consequente qualificação das contratações públicas. Além disso, amplia a publicidade de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos, aumentando a transparência da ação estatal ao disponibilizar as informações cadastradas no LicitaCon Cidadão (www.tce.rs.gov.br/licitacon), facilitando o controle social. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

A não observância de tais preceitos normativos fere os princípios da publicidade, pois, torna-se um obstáculo à transparência do setor público, prejudicando ações do controle externo e social. O parecer sugere um débito de R\$ 954.591,36 (novecentos e cinquenta e quatro mil quinhentos e noventa e um reais e trinta e seis centavos) por esta inconformidade encontrada no exercício de 2017 (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Relativamente ao ano de 2018, no bojo do **Processo nº 1554-0200/18-0**, conforme explicita o TCE/RS: “O exame dos itens auditados, levado a efeito por procedimento amostral, **não evidenciou inconformidades passíveis de relatório. Portanto, não existem inconformidades registradas relativas ao tema licitações.**” (RIO GRANDE DO SUL, 2018) [sem grifo no original].

Portanto não houve qualquer apontamento de irregularidades e ou falhas nos atos auditados no processo correspondente, de 2018, demonstrando-se, aprioristicamente, uma significativa evolução no aperfeiçoamento das práticas de controle dos processos e contratos licitatórios levados a efeito pela entidade, sobretudo a partir de uma atuante e profícua fiscalização procedida pelo órgão de controle externo nos anos anteriores.

Da mesma forma que o TCE/RS, a Unidade de Central Controle Interno-UCCI também realiza auditorias, a fim de verificar se os atos emanados estão em conformidade com a legislação atinente. Desse modo foi solicitado à UCCI os pareceres dos anos de 2016, 2017 e 2018, através do portal de Lei de acesso a

Informação, encontrado no site da prefeitura Municipal de Santa Rosa, pela autora desta pesquisa, por meio do Protocolo nº 1754/2019.

Como resultado, obteve-se a informação de que no ano de 2016 a auditoria de nº 04/2016 constatou que a FUMSAR realizou 48 licitações e, como forma de verificação de regularidade a UCCI analisou uma amostra 10 licitações, sobre as quais apontou que houve “[...] pequenas inconformidades que não chegam a macular os procedimentos licitatórios, mas que devem ser evitadas no futuro.” (SANTA ROSA, 2016). Verificou-se que em alguns processos licitatórios faltou: “[...] justificativa exarada pela autoridade competente acerca da contratação; autorização da autoridade competente para a abertura da licitação; termo de referência, bem como, não consta a aprovação do projeto básico por parte da autoridade competente.” (SANTA ROSA, 2016).

Duas licitações em especial, Concorrência nº 01/2015 e nº 02/2015 não cumpriram o prazo mínimo de 30 dias para a publicação do aviso da licitação, ferindo o art. 21 §2, II, “a” da Lei de Licitações. Porém, segundo parecer, o erro do prazo foi de poucos dias, não acarretando prejuízo ao certame, visto que várias empresas participaram, não ensejando dano ao erário, contudo alertam a Administração que tal equívoco não poderá se repetir (SANTA ROSA, 2016).

Em relação à Concorrência nº 02/2015, que se destinava à construção de um prédio não havia nos autos “estimativa de impacto orçamentário e financeiro e declaração do ordenador da despesa, conforme previsto no Art.16, I e II da Lei Complementar nº 101/2000.” (SANTA ROSA, 2016).

A auditoria concluiu que os vícios encontrados não acarretam danos ao erário. Ressaltou, porém, que não devem se repetir, e finalizou salientando que seja evitada a modalidade de licitação Carta Convite por restringir a competitividade do certame.

No ano de 2017, conforme Auditoria nº10/2017, as licitações encontravam-se em consonância com os preceitos da Lei nº 8.666/93, observando-se poucas inconformidades tais como:

[...] ausência de numeração nas folhas constantes nos autos e documentos anexados fora da ordem cronológica de emissão dos mesmos. Tais falhas demonstram desorganização e facilitam a ocorrência de irregularidades, por isso deverão ser evitadas.

[...] os procedimentos licitatórios na modalidade pregão não traziam no edital o valor máximo que a administração estaria disposta a pagar pela compra. Em que pese haver entendimentos de que tal procedimento é facultativo na referida modalidade licitatória, entendemos que deverá ser informados nos editais o valor máximo que Administração está disposta a pagar, pois o valor estimado é um critério de aceitabilidade da proposta e não é possível omiti-lo dos licitantes. De igual forma verificou-se que em alguns procedimentos licitatórios para obras e serviços de engenharia fora exigido atestado técnico-profissional em nome da empresa licitante, e não em nome do responsável técnico indicado, conforme dispõe a Lei nº 8.666/93. (SANTA ROSA, 2017).

Nos relatórios acessados, consta que a UCCI emitiu orientação de que tais irregularidades não devem ser repetidas em certames futuros. A auditoria encontrou ainda, falhas na execução de contratos, segundo esta, a empresa Nilson de Souza e Cia Ltda. que foi contratada por meio da modalidade tomada de preço-TP nº02/2016, para reforma de Unidade Básica de Saúde, não concluiu a obra, devendo ser desta forma, aplicada as devidas sanções. Acrescentou ainda que outra empresa contratada através de Tomada de Preço-TP nº08/2014, também abandonou a obra e deveria ser sancionada, porém nenhuma penalidade foi a ela imposta, sendo que a UCCI já havia solicitado providências a esse caso (SANTA ROSA, 2017).

Além disso, relatou-se que no Processo nº2281/2016 pode-se apurar que a contratação de Engenheiro para realizar projeto estrutural no prédio do Centro de Referência de Saúde do Trabalhador-CEREST, ocorreu sem procedimento licitatório ou dispensa motivada e justificada, impondo-se a instauração de processo administrativo para que a responsabilidade seja apurada. No ano de 2018 a UCCI não realizou auditoria na FUMSSAR.

Por todo o exposto nessa seção, é possível inferir acerca da relevância de ambos os sistemas de controle que, segundo a Constituição Federal, devem atuar de forma conectada, prestando apoio mútuo, para o aumento da eficácia de suas atividades que, ao fim e ao cabo, vêm ao encontro da preservação dos princípios que regem a atividade administrativa, em especial a garantia da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, da moralidade, mantendo-se a preservação da prevalência do interesse público, nesses casos, caracterizados pela

máxima eficácia das contratações públicas, impedindo-se práticas que causem malversação de recursos e danos ao erário público.

CONCLUSÃO

Diante da necessidade de Administração Pública adquirir bens e contratar serviços e obras para viabilizar a função pública, é imprescindível, via de regra, a utilização de licitações, que têm por finalidade a economicidade e vantajosidade das compras e contratações públicas. Para que esse determinado fim seja atingido mostra-se indispensável as políticas de controle exercidas nos órgãos públicos, garantindo-se assim, a boa governança e a efetivação dos interesses da coletividade.

Neste contexto, a presente monografia pautou-se no objetivo principal, centrado no estudo, conceito e as especificidades do certame licitatório, bem como análise dos princípios aplicáveis às licitações e suas modalidades. Para assim, compreender e investigar sobre a eficácia dos mecanismos de controle empregados sobre os processos licitatórios da FUMSSAR.

O presente estudo foi guiado pelas doutrinas pertinentes ao tema, bem como legislações atinentes à proposição da pesquisa. Ademais, foram analisados os pareceres emitidos em auditorias realizadas pelo controle externo, levado a efeito pelo TCE/RS, e pelo controle interno, procedido pela UCCI, para então tentar-se responder à problemática central, fundada no questionamento sobre o atendimento ou não do conteúdo jurídico dos princípios constitucionais e legais incidentes sobre a elaboração os processos licitatórios e à execução dos contratos da FUMSSAR.

Para tal intento, a presente monografia foi estruturada em dois capítulos, que tiveram como pretensão construir uma abordagem e estabelecer uma discussão necessária para se atingir os seguintes objetivos específicos: a) estudar os fundamentos e princípios legislativos e doutrinários aplicáveis aos processos licitatórios; b) caracterizar o controle externo realizado pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas, e o controle interno realizado pelo próprio órgão; c) descrever e analisar a eficácia dos mecanismos de controle empregados sobre os processos licitatórios da FUMSSAR.

A fim de contemplar tais objetivos, o primeiro capítulo destinou-se a um estudo teórico sobre os fundamentos do processo licitatório, arguindo as noções de Administração Pública e posteriormente as legislações concernentes às licitações.

Foi utilizada, para esclarecer e aprofundar o assunto, uma gama autores administrativistas que possibilitaram a compreensão da temática. Ainda, no primeiro capítulo, buscou-se um estudo específico dos princípios fundamentais a Administração Pública com ênfase aos concernentes às licitações.

O segundo capítulo destinou-se a apresentar, pesquisar e definir os mecanismos de controle da Administração Pública, descrevendo-se as formas de controle externo realizado pelo poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, bom como controle interno realizado pelo próprio órgão, derivado do poder-dever da autotutela. Para que pudessem ser identificados os principais problemas e apontar melhorias na efetivação do controle, foi necessária a análise dos pareceres emitidos pelos órgãos responsáveis à concretização do controle, verificando-se se as práticas adotadas asseguram a licitude dos atos, e conseqüentemente a proteção do patrimônio público.

Diante do exposto, as hipóteses levantadas ao início da pesquisa foram confirmadas. Infere-se que os princípios que norteiam a Administração Pública, delineados pela Constituição Federal e a Lei de Licitações, são indispensáveis a efetivação dos interesses da população, pois trazem maior transparência aos atos praticados e permitem a defesa da igualdade, impessoalidade, moralidade, economicidade, que se mostram imprescindíveis à boa gestão, lisura e garantia de contratos justos e eficazes.

Depreendeu-se ainda que o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas é de suma importância, vez que ao analisar os atos praticados pelos agentes públicos coíbe atos eivados de vícios e irregularidades, garantindo a eficiência e eficácia da Administração Pública, sendo ferramenta de combate à corrupção e desvio de verbas públicas. O controle interno, regulado pela Lei Municipal nº 5.063/2013, revela-se, de igual forma, essencial à boa gestão pública, possibilitando que falhas possam ser sanadas antes mesmo de trazerem prejuízos ao erário público, garantindo-se a maximização dos investimentos.

Cabe mencionar que se verificou a eficácia do controle concomitante e posterior, porém o controle prévio, que é exercido antes da consumação do ato administrativo, mostrou-se falho, pois foram diagnosticadas várias irregularidades, apontadas nas auditorias. O controle deve agir principalmente de forma preventiva, a

fim de evitar danos ao erário, e desperdício de dinheiro público, dessa forma, o controle prévio da FUMSSAR necessita de mecanismos que o tornem mais eficazes. Assim, pode-se concluir que a indagação da pesquisa, concernente aos procedimentos de controle adotados pela instituição atendem em parte o conteúdo jurídico dos princípios constitucionais e legais, visto a prática de atos defeituosos do controle prévio.

Evidenciou-se uma gama de normas que regulam a matéria, todas com intuito de concretização da transparência e eficiência na gestão. Porém essa multiplicidade de legislações pode burocratizar e comprometer a eficiência dos serviços públicos, inclusive na realização das auditorias pelos órgãos de controle, a unificação dessas normas, indubitavelmente, trariam maior celeridade e eficácia ao certame.

As políticas de controle regem-se pela transparência dos atos administrativos para que todos os princípios norteadores possam ser concretizados e efetivados, esse controle mostra-se como um poder-dever do Estado, pois inibe possíveis ilegalidades, e atos arbitrários, afastando a corrupção tão presente no cenário atual.

Conclui-se, portanto, que controles internos e externos devem trabalhar em harmonia, sempre em busca da boa gestão da máquina pública e melhor prestação dos serviços públicos, garantindo-se a aplicabilidade dos princípios constitucionais e legais, e consequente maximização dos investimentos. Denota-se que a eficácia do controle traz à Administração maior responsabilidade para com a finalidade dos seus atos, agindo de forma a minimizar possíveis falhas, coibindo atos em dissensão com os preceitos básicos, intrínsecos a Administração Pública.

Não se pode olvidar, ainda, que o efetivo exercício dos mecanismos de controles, ao fim e ao cabo, também se mostram eficazes na reorientação das práticas administrativas, de forma que uma irregularidade objeto de apontamento em uma determinada auditoria tende a não se repetir nos procedimentos subsequentes, tal como se observou ao longo do período analisado, em relação ao objeto do estudo qual seja, as licitações da FUMSSAR.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2018.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU: Tribunal de Contas da União**. Disponível em:
<<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610/671>> Acesso em 15 mar. 2019.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de.. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 2º ed. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547165/licitacoes.pdf>> Acesso em: 10 de abr. de 2018.

ANTUNES, Jerônimo. **Contribuição ao estudo da avaliação de risco e controles interno na auditoria demonstrações contábeis no Brasil**. Dissertação de mestrado- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. Disponível em:
<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25012005-164416/publico/DissertacaoJAntunes.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2019

BANDEIRA DE MELLO Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade- **ADI nº 2716/RO**. Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em: 29/11/2007. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513627>> Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Acórdão nº 868/2016**. Tribunal de Contas da União. Relator: Lincoln magalhães da Rocha. Julgado em: 11/04/2006. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-26931/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Decreto nº 9.412/18**, Brasília, DF, de 18 de junho de 2018. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm>. Acesso em: 26 set. 201

_____. **Instrução Normativa CGU nº 01**, Brasília, DF, de 06 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018

_____. **Lei nº 4.320/64**, Brasília, DF, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 18 abr. 2018.

_____. **Lei nº 8.666/93**, Brasília, DF, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. **Lei 10.520/02**, Brasília, DF, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 12 abr. 2018

_____. **Lei nº 12.187/09**, Brasília, DF, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em , http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. **Lei nº 12.187/09**, Brasília, DF, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em 10 abr. 2019

_____. **Lei nº 13.303/16**, Brasília, DF, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101/00**, Brasília, DF, 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 10 de abr. 2019.

_____. Ministério Público Federal- Procuradoria Geral da República. **Parecer n.º 217/2018 – SFCNST/PGR**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/11/INTEGRA-ADI-4643.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. Recurso em Mandado de Segurança-**RMS 23640 / DF. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Maurício Corrêa. Julgado em: 16/10/2001. Disponível em:**

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RMS+23640+DF%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y236gqlv>>. Acesso em: Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. Recurso Especial-**REsp 1.306.436**. Superior Tribunal de Justiça. Relator Ministro OG Fernandes. Julgado em: 08/06/2018. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?livre=RMS+15.530%2FRS&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 10 de mar. de 2019.

_____. Recurso Especial-**REsp 439.280/RS**. Superior Tribunal de Justiça. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 01/04/2003. Disponível em:

<<https://www.mprs.mp.br/media/areas/civel/arquivos/improbidade20020063492420030616380884.pdf>>. Acesso em: 10 de mar. de 2019.

_____. Recurso Especial- **REsp 1178657 / MG**. Superior Tribunal de Justiça.

Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Julgado em: 21/09/2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=RESP+1178657+MG&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 10 de mar. De 2019.

_____. Reclamação- **Rcl-MC-AgR 14.155**,. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro. Celso de Mello. Julgado em 20/08/2012. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=456>>. Acesso em: 10 de mar. de 2019.

_____. **Súmula nº 473**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.aspxservico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500>. Acesso em: 11 de abr. de 2018.

_____. **Súmula nº 346**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400>. Acesso em: 11 de abr. de 2018.

_____. **Tribunal de Contas da União**. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília, 2010. Disponível em:

<<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>>. Acesso em 12 de ab. de 2018.

_____. **TC-027.227/2014-6**. Tribunal de Contas da União. Sessão de 2/5/2018. Disponível em:

<<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/574055624/representacao-repr-rp-2722720146/inteiro-teor-574055660>>. Acesso em 10 de mar. de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas LTDA, 2018.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno do Setor Público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos.

Revista do TCU: Tribunal de Contas da União. Disponível em:

<<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

CORREIA, Ingrid Dutra. **Os principais aspectos da Lei Anticorrupção brasileira 12.846/2013 e a importância da cultura de *compliance* no ramo empresarial.**

2015. 58 folhas. Monografia Curso de direito. Pontifícia universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro-RJ. 2015.2.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

FONSECA, Alberico Santos. **Princípios Norteadores das Licitações Públicas.**

Material didático da disciplina Bases Constitucionais da Administração Pública – Faculdade Paraibana- Curso de Direito. Disponível em: <http://www.fap-pb.edu.br/aluno/arquivos/material_didatico/direito/administrativo/principios_norteadores_licitacoes.pdf>. Acesso em 12 abr. 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitação e contratos administrativos.** 4^o ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES Edgar. **Os Tribunais de Contas e o controle das licitações.**

Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI28342,81042-](https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI28342,81042-Os+Tribunais+de+Contas+e+o+controle+das+licitacoes)

[Os+Tribunais+de+Contas+e+o+controle+das+licitacoes](https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI28342,81042-Os+Tribunais+de+Contas+e+o+controle+das+licitacoes)>. Acesso em 20 abr. 2019.

JML, Consultoria. **Deveres e Responsabilidades dos Integrantes de Comissões de Licitação, dos Pregoeiros e Equipes de Apoio.** Disponível em:

<https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=colunajuridica&acao=download&dp_id=147>. Acesso em: 05 de jun. de 2019.

JUNIOR, Jesse Torres Pereira. **Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública.** 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 10^a ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LENSER, Francielle de Moraes. **Controle Interno da Administração Pública.** 2012. 55p. Monografia de Especialização. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 23 abr. 2012.

LIMA, Helton Roseno. Controle Externo, Administração Pública e Transparência Administrativa. **Revista da AGU: Advocacia-Geral da União.** Disponível em

<<https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842>>. Acesso em 12 abr. 2018.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: o controle interno na administração pública como um instrumento de accountability**. 2012. 72 folhas. Monografia de Especialização em Orçamento Público. Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União. 2012.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**, 7. edição. Método, 2017.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva. 2019.

_____. **Controle da Administração**. Disponível em: <<http://www.marinela.ma/wp-content/uploads/2014/08/ROTEIRODEAULACONTOLEDAADM2014.02.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 2015.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas. 2018.

OLIVERIA, Katiane da Silva. **Os aspectos relevantes da Lei nº 12.846/2013 a chamada "lei anti corrupção" e sua imediata aplicação: um instrumento para efetivar a moralidade administrativa**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-aspectos-relevantes-da-lei-no-128462013-a-chamada-lei-anti-corrupcao-e-sua-imediata-aplicacao-um-instrument,51843.html>>. Acesso em 10 abr. 2019.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **O Regime Diferenciado de Contratação estabelecido pela Lei 12.462/2011: as principais inovações**. Informativo Justen Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 54, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Administração Pública no Brasil: um breve resumo do tema. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 1, p. 69-74, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. **Resolução nº. 1050/2015** de 04 de novembro de 2015. Dispõe sobre o envio e a disponibilização, por meio do Sistema de Licitações e Contratos – LicitaCon. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/legislacao/Resolucao_1050.pdf>. Acesso em 15 mai. 2018.

_____. **Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS, 2010. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>>. Acesso em 15 mai.2018.

_____. Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. **Sistema de Licitações e Contratos**. Porto Alegre, RS, 2017. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/auditoria_operacional>. Acesso em: 12 abr. de 2018.

_____. Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. **Pedido nº 010980-0299/19-1** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jaquielisanagiotto@hotmail.com> em 11 mai. 2019.

SANTA ROSA. **Lei nº 5063/2013**, de 13 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município de Santa Rosa. Disponível em: <<http://www.camarasantarosa.rs.gov.br/camara/proposicao/Lei-ordinaria/2013/1/0/6874>> Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. **Lei nº 2.912/95**, de 2 de dezembro de 1995. Cria a Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa -FUMSSAR - e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.fumssar.com.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-2912-CRIA%C3%87%C3%83O-DA-FUMSSAR.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. **FUMSSAR**. Portal Transparência. Santa Rosa/RS. Disponível em: <<https://fmssantarosa.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/1/item/1/tipo/1>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. Unidade Central de Controle Interno. **Pedido nº 1754/2019**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <jaquielisanagiotto@hotmail.com> em 27 mai. 2019.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. 1º ed. Forense: São Paulo. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VALENTIN, Carlos Eduardo Moreira. **Princípio da Vantajosidade: Busca por Contratação Implica no Melhor e Menor Gasto**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-fev-09/principio-vantajosidade-implica-busca-melhor-menor-gasto>>. Acesso em : 07 jun. 2019.