

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO – CSE  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**ANDRÉ RONALDO DOS SANTOS**

**A EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO AO LONGO DOS ANOS E A  
SUPERVISÃO DO CONTROLE INTERNO NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS EM  
UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR.**

**FLORIANÓPOLIS – SC  
2010**

**ANDRÉ RONALDO DOS SANTOS**

**A EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO AO LONGO DOS ANOS E A  
SUPERVISÃO DO CONTROLE INTERNO NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS EM  
UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Ciências Contábeis, pela  
Universidade Federal de Santa Catarina.

**Orientador:** Professor Sérgio Murilo Petri, Dr.

**FLORIANÓPOLIS – SC  
2010**

**ANDRÉ RONALDO DOS SANTOS**

**TÍTULO: A EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO AO LONGO DOS ANOS E A SUPERVISÃO DO CONTROLE INTERNO NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS EM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR.**

Esta monografia foi apresentada no curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota final \_\_\_\_\_ atribuída pela banca examinadora constituída pelo professor orientador e membros abaixo mencionados.

Florianópolis, SC,        de junho de 2010.

---

Professora Valdirene Gasparetto, Dra.  
Coordenadora de Monografias do Departamento de Ciências Contábeis

Professores que compuseram a banca examinadora:

---

Professor Sérgio Murilo Petri, Dr.  
Orientador

---

Professor Roque Brinckmann, Dr.  
Membro

---

Professor Orion Augusto Platt Neto, Dr.  
Membro

Dedico este trabalho a meu avô, que apesar de não ter tido a oportunidade de estudar, seus ensinamentos e educação foram primordiais para minha vida.

Agradeço aos meus pais, que sempre me proporcionaram a oportunidade de estudo, à minha namorada pelo companheirismo, apoio, estímulo e paciência, ao Professor Dr. Sérgio Murilo Petri, pela compreensão e orientações, e, acima de tudo, a Deus.

“A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. [...] Quanto ao Controle, este deve ser, preferencialmente, acautelador (pró-ativo), pois se exercido tardiamente, apenas descobre erros, quando deveria evitar-lhes, através de medidas preventivas”.

(Hely Lopes Meirelles)

## RESUMO

SANTOS, André Ronaldo dos. **A evolução dos processos de licitação ao longo dos anos e a supervisão do controle interno nos processos licitatórios em uma organização militar.** Florianópolis, 2010. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (monografia) – Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2010.

O presente trabalho aborda a questão do Controle Interno relacionado ao processo licitatório, como um modo de corrigir e diminuir as fraudes e/ou erros praticados durante as aquisições de produtos por parte do setor público. O estudo apresentado é baseado na revisão literária, a partir de livros, sobre Administração Pública, Contabilidade Pública, Controle Interno, Auditoria e licitações e, fundamentalmente, na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e suas alterações, que disciplina os procedimentos licitatórios e na qual se encontram os conceitos, princípios básicos, tipos e modalidades. Utilizou-se na metodologia uma pesquisa exploratória no Controle Interno em uma organização militar (Base Aérea de Florianópolis), relacionado aos atos de licitação, e a partir da análise documental e prática, detalhou-se uma proposta de procedimento de Controle Interno com algumas idéias para o aperfeiçoamento de controle e correção das práticas corruptas e/ou erros, com base em procedimentos de Auditoria, que foi o principal objetivo do trabalho. Além disso, buscou-se demonstrar a presença da contabilidade no desenvolvimento de orçamentos e planilhas de custos durante a fase de planejamento da licitação e também na indicação da dotação orçamentária que suportará a despesa a ser realizada no decorrer do exercício com as compras da instituição pública. A partir de observações e análises feitas e após o alcance do objetivo, observou-se que os procedimentos de Controle Interno nas licitações requerem avaliações e constantes aperfeiçoamentos para o monitoramento da execução do processo licitatório, identificando, dessa forma, em tempo hábil situações que possam comprometer as metas estabelecidas. Portanto, o que pretendeu-se enfatizar, foi a importância das ações de Controle Interno, que buscam assegurar a correta e melhor aplicação dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Controle Interno; Licitações.

## LISTA DE FIGURA

Figura 1: Sistema de Controle Interno do Comando da Aeronáutica.....	60
--	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses. ....	36
Quadro 2: Limites das modalidades de licitação.....	58
Quadro 3: Etapas da fase interna do processo de licitação na Base Aérea de Florianópolis.....	64

## **LISTA DE SIGLAS**

**PPA** – Plano Plurianual

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**CF** – Constituição Federal

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**CASP** – Contabilidade Aplicada ao Setor Público

**NBCASP** – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público

**NBC T** – Norma Brasileira de Contabilidade Técnica

**CFC** – Conselho Federal de Contabilidade

**IPSAS** – *International Public Sector Accounting Standards*

**IFAC** – *International Federation of Accountants*

**AICPA** – *American Institute of Certified Public Accountants*

**IAIB** – Instituto dos Auditores Independentes do Brasil

**IBRACON** – Instituto Brasileiro de Auditores Independentes

**SICAF** – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

**SEFA** – Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica

**COMAER** – Comando da Aeronáutica

**SIAFI** – Sistema Integrado de Administração Financeira

**UG** – Unidades Gestoras

**UGC** – Unidades Gestoras Coordenadoras

**UGR** – Unidades Gestoras Responsáveis

**UGE** - Unidades Gestoras Executoras

**BAFL** – Base Aérea de Florianópolis

**SEREF** – Serviço Regional de Economia e Finanças

**SCI** – Seção de Controle Interno

**PAM** – Pedido de Aquisição de Material

**INSS** – Instituto Nacional de Seguro Social

**FGTS** - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 TEMA E PROBLEMA .....	16
1.2 OBJETIVOS .....	16
<b>1.2.1 Objetivo Geral .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>17</b>
1.3 JUSTIFICATIVA.....	17
1.4 METODOLOGIA .....	17
1.5 DELIMITAÇÕES .....	18
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	18
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>20</b>
2.1 ESTADO .....	20
<b>2.1.1 Elementos do Estado .....</b>	<b>21</b>
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	24
<b>2.2.1 Da Administração Patrimonialista à Administração Gerencial .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.2 Estrutura da Administração Pública Brasileira.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.3 Princípios básicos .....</b>	<b>28</b>
2.3 CONTABILIDADE PÚBLICA .....	29
<b>2.3.1 Planejamento na Administração Pública.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3.3 Contabilidade Aplicada ao Setor Público - CASP.....</b>	<b>32</b>
<b>2.3.4 Sistemas Contábeis.....</b>	<b>32</b>
<b>2.3.5 Demonstrações Contábeis de acordo com a Lei nº 4.320/1964.....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.6 Usuários da informação contábil das contas públicas .....</b>	<b>35</b>
2.4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	36
<b>2.4.1 Controle Interno.....</b>	<b>38</b>
2.5 AUDITORIA INTERNA .....	40
<b>3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>42</b>

3.1 CONCEITUAÇÃO .....	43
3.2 PRINCÍPIOS .....	43
<b>3.2.1 Princípio da legalidade.....</b>	<b>44</b>
<b>3.2.2 Princípio da impessoalidade .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2.3 Princípio da moralidade e da probidade administrativa.....</b>	<b>45</b>
<b>3.2.4 Princípio da igualdade .....</b>	<b>45</b>
<b>3.2.5 Princípio da publicidade.....</b>	<b>46</b>
<b>3.2.6 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.....</b>	<b>46</b>
<b>3.2.7 Princípio do julgamento objetivo.....</b>	<b>47</b>
3.3 LEGISLAÇÃO.....	47
3.4 TIPOS DE LICITAÇÃO.....	48
<b>3.4.1 Menor preço.....</b>	<b>49</b>
<b>3.4.2 Melhor técnica .....</b>	<b>49</b>
<b>3.4.3 Técnica e preço .....</b>	<b>49</b>
<b>3.4.4 Maior lance ou oferta.....</b>	<b>50</b>
3.5 MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	50
<b>3.5.1 Concorrência .....</b>	<b>51</b>
<b>3.5.2 Tomada de preços.....</b>	<b>51</b>
<b>3.5.3 Convite .....</b>	<b>52</b>
<b>3.5.4 Concurso .....</b>	<b>54</b>
<b>3.5.5 Leilão .....</b>	<b>54</b>
<b>3.5.6 Pregão.....</b>	<b>55</b>
3.6 CONTRATAÇÃO DIRETA.....	56
<b>3.6.1 Dispensa .....</b>	<b>56</b>
<b>3.6.2 Inexigibilidade .....</b>	<b>56</b>
3.7 DETERMINAÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO .....	57
3.8 ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO EM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR DA AERONÁUTICA – BASE AÉREA DE FLORIANÓPOLIS .....	59
3.9 CONTROLE INTERNO NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS .....	60
<b>3.9.1 Fase interna (Planejamento) .....</b>	<b>61</b>
<b>3.9.2 Fase externa (Licitação propriamente dita).....</b>	<b>66</b>
<b>3.9.3 Improbidades e erros normalmente identificados nos processos licitatórios na BAFL.....</b>	<b>68</b>

<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>71</b>
4.1 GENERALIDADES.....	71
4.2 QUANTO AO ALCANCE DOS OBJETIVOS .....	71
4.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	72
4.4 RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS .....	72
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Todo governo necessita comprar serviços e bens para viabilizar a Administração Pública em todas as suas esferas. A maior parte do dinheiro para essas compras vem dos impostos pagos pelo contribuinte, e para que o uso do dinheiro do contribuinte seja bem aplicado, os governos devem escolher a proposta mais vantajosa para suas compras, a que melhor atende ao interesse público. Este processo se dá por meio da licitação. Em outras palavras, as licitações tornam lícitas as compras do governo e, como consequência, a forma como o governo gasta o dinheiro público.

Por meio de relatos históricos, acredita-se que a Licitação surgiu na Europa Medieval, em razão da necessidade de aquisição de um determinado bem, ou execução de obra e/ou serviço, no qual a Administração Pública não dispunha de condições para sua obtenção. Nestes casos o Estado distribuía avisos informativos, marcando local, data e horário para que todos interessados comparecessem a fim de atender as necessidades descritas, sistema denominado “Vela e Pregão”, enquanto ardia a vela, os interessados faziam suas ofertas (BALBINO, 2007). O foco da gestão estava no benefício econômico-social do clero e da nobreza, fato este que facilitou os atos de corrupção.

Em meados do século XIX surge a Administração Pública Burocrática que visa proteger o Estado da corrupção.

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4).

Caracteriza-se pela centralização das decisões, pela hierarquia funcional, pelo profissionalismo, pela legalidade e pelo controle passo a passo dos processos administrativos. Junto a este novo modelo administrativo, a licitação aperfeiçoou as regras para realização do certame em conformidade às novas exigências.

Com o tempo, verificou-se que Administração Burocrática engessava o processo administrativo, com vários procedimentos para que se evitassem o ato corruptível, cheia de

vícios, brechas legais e má qualificação dos entes públicos, que contribuíam na ingerência da máquina pública. Em meio a este problema surgiu a Administração Gerencial, aquela vinculada a uma melhor gestão dos gastos públicos e com ela a licitação pública estava caminhando para uma melhora efetiva.

No Brasil, o processo licitatório sofreu várias transformações, tendo início com o Decreto nº 2.926/1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que fora complementado com outras diversas Leis, se estruturando dentro do âmbito federal com o Decreto nº 4.536/1922 (Código de Contabilidade da União), tendo sua sistematização com o Decreto-Lei nº 200/1967 que estabeleceu a reforma administrativa no âmbito federal, sendo estendida à administração estadual e municipal através da Lei nº 5.456/1968.

Todo este processo de estruturação da Licitação na legislação, ainda possuía muitas lacunas, pois dava margem a várias interpretações, resquícios de uma administração centralizadora e burocrática, que até certo momento fora viável. Através do processo de democratização, buscou uma nova maneira de governar, o processo licitatório ganhou notoriedade através do Decreto-Lei nº 2.300/1986, que pela primeira vez, instituiu o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

Devido ao reconhecimento da importância do uso eficiente dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 trouxe no inciso XXI do artigo 37 a previsão legal que obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas através de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes. A partir de 1988 a licitação recebeu *status* de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou sua escalada para uma tentativa de melhoria da Administração Pública, trazendo expressamente em seu artigo 37, diversos princípios, quais sejam, o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, publicidade e eficiência, objetivando infundir na mentalidade do administrador público, a seriedade com que deve ser tratado os desvios de conduta.

Atualmente, duas Leis condicionam as licitações públicas Brasileiras. A Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações, que além de regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no

âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E a Lei Federal nº 10.520/2002 que regularizou uma nova modalidade de licitação: o pregão.

A Lei nº 8.666 menciona cada etapa que envolve o processo de licitação, desde a autorização para que a compra seja efetuada ou o serviço prestado, até o efetivo pagamento. Introduziu, também, profundas e importantes mudanças na forma de proceder as licitações, alterando significativamente os seus resultados. Pelo fato de que o recurso gasto é público e deve ser demonstrado e justificado, a Lei prevê todos os aspectos e detalhes dos procedimentos burocráticos da licitação.

A política de compras governamentais no Brasil, apesar de estar alicerçada em uma legislação pouco flexível, está seguindo a tendência para a flexibilização dos processos, com controle nos resultados e não apenas nos meios. Já está comprovado que o excesso de formalismos não garante a utilização eficiente dos recursos públicos.

Atualmente percebe-se a implantação de uma série de iniciativas, no sentido de aprimorar os processos relacionados à gestão de compras, incorporando metodologias, modernas ferramentas com a finalidade específica e dirigida ao novo estilo de gestão das ações do governo, centrado na melhoria da qualidade do gasto público, na ampliação das capacidades de gerenciamento e de coordenação e na busca de resultados. A utilização do comércio eletrônico, a contratação através do registro de preços e a incorporação do pregão como modalidade de licitação são exemplos da preocupação com a otimização dos processos.

Entretanto, as mudanças de comportamento que acompanham as novas ideologias são lentas e, freqüentemente, obstaculizadas, determinando longa transitoriedade. Assim é que, no cenário público atual, a iniciativa da administração gerencial convive com a administração burocrática e patrimonialista. Se, por um lado, a expectativa de verificação da produção de resultados passou a fazer parte da realidade do controle, é inquestionável que a situação de corrupção existente aponta para a necessidade de incremento no sistema de verificação de conformidade, dotando-o de ferramentas mais ágeis e eficazes e que promovam a migração para os conceitos de desempenho e efetividade.

A implementação de medidas vinculadas à consecução de objetivos, em qualquer processo integra o conjunto de elementos que devem ser considerados para a avaliação de uma boa gestão. Neste contexto, sobressai a importância dos controles internos como ferramenta gerencial e de Auditoria.

## 1.1 TEMA E PROBLEMA

O estudo se propõe a analisar os métodos e contribuições do Controle Interno no combate às fraudes e/ou erros nas Licitações Públicas, assim como os conceitos, Leis, princípios, tipos e modalidades de licitação.

A política de compras de um governo é de muita utilidade no auxílio à condução de sua Política Econômica. É, portanto, de suma importância o estudo do tema licitação e de sua legislação, bem como o exercício da cidadania para alcançar o desenvolvimento da comunidade exigindo comportamento ético dos Governos e eficiência nos serviços públicos.

Uma das alternativas para evitar ou, pelo menos, diminuir as fraudes e/ou erros nos processos licitatórios é a utilização de métodos de Auditoria para revisão de procedimentos utilizados pelos Controles Internos. Então, há alguma forma de tornar mais eficiente o controle nos processos licitatórios, na tentativa de minimizar ou evitar as fraudes e/ou erros nas licitações públicas?

## 1.2 OBJETIVOS

De maneira a especificar a pesquisa, busca-se apresentar o propósito e respostas aos questionamentos do trabalho através da exposição do objetivo geral e dos específicos.

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo dessa pesquisa é propor, através de procedimentos e da análise de relatórios de Auditoria, assim como o acompanhamento de todas as fases do processo licitatório, uma seqüência de procedimentos no qual o Controle Interno pode utilizar-se para o aperfeiçoamento de controle e correção das práticas corruptas e/ou erros nas compras públicas.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) Detalhar os tipos, modalidades de licitação, princípios e, ao mesmo tempo, a simplificação e a formalização de procedimentos;
- b) Verificar as normas e procedimentos internos e da legislação, referente ao processo licitatório; e
- c) Comparar os conceitos e definições identificadas, com os procedimentos de controle praticados atualmente pela Base Aérea de Florianópolis;

### 1.3 JUSTIFICATIVA

A transparência na Administração Pública tem sido muito debatida nos tempos atuais. No âmbito da temática transparência, surgem os aspectos relativos à licitação como procedimento de aquisição de bens e serviços, onde a sociedade deve ter todo o conhecimento possível desse procedimento.

Tendo em vista uma maior necessidade de transparência dos gastos efetuados na Administração Pública e nos órgãos por ela controlados, justifica-se este trabalho por expor o procedimento necessário para que tais gastos sejam efetivados, a partir do processo de licitação, até seu efetivo desembolso na liquidação do pagamento contraído pela Administração Pública através do contrato administrativo originado pela licitação realizada.

### 1.4 METODOLOGIA

Inicialmente, foi realizado um estudo para a fundamentação teórica, com base na revisão bibliográfica nas áreas de Administração Pública, Contabilidade Pública, Controle Interno e Auditoria.

Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizada uma pesquisa de diversos livros, artigos e legislações vigentes com a intenção de analisar as normas que norteiam os processos licitatórios, aprofundando suas características e aplicações.

Além disso, foi realizada uma pesquisa documental, por meio de documentos físicos, relativos ao processos de licitação, como: editais, atas, planilhas, orçamentos, contratos, empenhos, relatórios e outros documentos integrantes do processo. Tais dados foram observados e analisados estabelecendo suas ligações com os itens constantes na Lei nº 8.666/1993.

Assim, trata-se de uma pesquisa aplicada tendo em vista a geração de conhecimentos sob os processos licitatórios da Base Aérea de Florianópolis. É uma pesquisa também qualitativa por tratar de uma realidade que não pode ser traduzida em números, mas em descrições. E trata-se ainda de uma pesquisa bibliográfica por utilizar livros e Leis para a revisão bibliográfica.

Utilizou-se como pesquisa de campo a Base Aérea de Florianópolis pela facilidade na aquisição dos dados.

## 1.5 DELIMITAÇÕES

Delimita-se a atenção desse estudo à fiscalização do Controle Interno associada ao processo de licitações, de forma que as atribuições de controle são muito mais amplas em uma instituição pública.

O estudo aplica-se tão somente ao território brasileiro, uma vez que as regras estão positivadas pela Constituição Federal de 1988 e sob a vigência das Leis nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e 10.520 de 17 de julho de 2002 e suas alterações.

Delimita-se também o estudo à Base Aérea de Florianópolis, que foi a instituição onde se obteve a análise dos atos licitatórios.

## 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Seguinte a essa parte introdutória, no Capítulo 2, apresenta-se a revisão bibliográfica, composto sobre aspectos introdutórios do tema geral Licitação.

No Capítulo 3, aborda-se o conceito e princípios da licitação, a legislação, bem como os tipos e modalidades dos processos licitatórios, onde se pretende obter uma maior

compreensão sobre o que é Licitação. A seguir faz-se um estudo acerca do Sistema de Controle Interno do Comando da Aeronáutica e a estrutura do Controle Interno na Base Aérea de Florianópolis. Em seguida, demonstram-se os procedimentos de Controle Interno obtidos a partir da observação e análise dos atos licitatórios e da Seção de Controle Interno da BAFL.

Por fim, no Capítulo 4, chega-se às Conclusões Finais do tema abordado em todo o trabalho desenvolvido.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ao discutir o tema licitações deve-se explicar, primeiramente, sobre algumas áreas relacionadas, através de uma compilação crítica e retrospectiva de várias publicações, estabelecendo um referencial teórico para dar suporte ao desenvolvimento do trabalho.

A fim de melhor se posicionar na pesquisa que se inicia, faz-se necessário buscar elucidar os conceitos de Estado, Administração Pública, Contabilidade Pública, Controle Interno e Auditoria, notadamente temas precursores do processo de licitação e sua fiscalização.

### 2.1 ESTADO

Ao longo de suas vidas, os homens produzem coisas, elaboram idéias, aprovam formas de vida em comum, dando origem às instituições sociais: a família, a religião, as Leis, as condutas morais, o Estado, entre outras.

Essas instituições são formas de organização das práticas sociais consideradas adequadas para atingir determinados fins.

O Estado, portanto, é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas de direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o bem público (AZAMBUJA, 1994, p.2).

Mais adiante, Azambuja (1994, p. 6) resume a sua noção de Estado, ao afirmar que o mesmo “é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado”.

Porém, no entendimento de Sahid Maluf, não existe uma definição única de Estado. “Não há e não pode haver uma definição de Estado que seja realmente aceita. As definições são pontos de vista de cada doutrina, de cada autor.” (MALUF, 1995, p. 19). Há vários autores, cada um com uma concepção ou doutrina diferente. Maluf apresenta o conceito de Estado dentro da visão de vários autores, cada um com uma idéia:

Autores norte-americanos oferecem as seguintes definições para Estado: “é uma parte especial da humanidade considerada como unidade organizada” (JOHN W. BURGESS *apud*

MALUF, 1995, p. 20); “é uma sociedade de homens unidos para o fim de promover o seu interesse e segurança mútua, por meio da conjugação de todas as suas forças” (THOMAZ M. COOLEY *apud* MALUF, 1995, p. 20); “O Estado é uma associação que, atuando através da Lei promulgada por um governo investido, para esse fim, de poder coercitivo, mantém, dentro de uma comunidade territorialmente delimitada, as condições universais da ordem social” (R. M. MAC IVER *apud* MALUF, 1995, p. 20).

No mesmo sentido da doutrina americana Clóvis Beviláqua (*apud* MALUF, 1995, p.20) estabelece: "O Estado é um agrupamento humano, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano que lhe dá unidade orgânica”.

Da escola clássica francesa Queiroz Lima (*apud* MALUF, 1995, p. 21) define: “O Estado é a Nação politicamente organizada”.

Por fim, Sahid Maluf apresenta um breve conceito seu: "Estado é o órgão executor da soberania nacional. [...] é apenas uma instituição nacional, um meio destinado à realização dos fins da comunidade nacional” (MALUF, 1995, p. 22).

Avançando um pouco mais, Meirelles (1987, p. 33-34) conceitua Estado considerando ângulos diferentes:

“Do ponto-de-vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação do nosso Código Civil é pessoa jurídica de direito público interno.

Importante salientar sobre os fins do Estado, Azambuja (1994, p. 123-127) relembra que “as teorias são uniformes em sua essência, ao afirmarem que a sua finalidade é realizar o bem público, que neste sentido é representado por dois elementos do bem público, quais sejam a segurança e o progresso, devendo ambos se constituir em objeto de proteção por parte do Estado”.

### **2.1.1 Elementos do Estado**

Segundo a concepção de Azambuja (1994, p. 18), fazem parte do Estado, “uma população, um território, um governo independente, ou quase, dos demais Estados. Esses elementos são essenciais e suficientes porque, em faltando um deles, não pode existir o Estado”.

Assim, o Estado constitui-se de três elementos: A população, que consiste no conjunto de todos os habitantes do território de um Estado. Na linguagem popular, à população chama-se de povo ou nação, sendo o primeiro, conforme Azambuja (1994, p. 19), “o grupo humano encarado na sua integração numa ordem estatal determinada, é o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas Leis”.

Já nação recai sobre a idéia de um conjunto ou grupo de pessoas unidas por laços culturais e históricos, ou seja, “[...] ligadas entre si por vínculos permanentes de idioma, religião, valores”. Nação “é anterior ao Estado, podendo existir sem ele; por outro lado, um Estado pode compreender várias nações” (OLIVEIRA, 1996, p. 124).

Nação é um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações comuns. Povo é uma entidade jurídica; nação é uma entidade moral no sentido rigoroso da palavra. Nação é muita coisa mais do que o povo, é uma comunidade de consciências, unidas por sentimento complexo, indefinível e poderosíssimo: o patriotismo (AZAMBUJA, 1994, p. 19).

O segundo elemento que caracteriza o Estado é o território, que pode ser entendido como a base física a qual se estende a sua jurisdição, sendo, dessa forma, considerado como elemento material do Estado.

De acordo com a concepção de Azambuja (1994, p. 36), sem o território não pode haver o Estado, o território é essencial para a existência do Estado. O autor cita o povo judeu como um exemplo de povo que até há pouco tempo era uma nação, mas não consistia ainda um Estado, por faltar-lhe um território. Da mesma forma os nômades, que mesmo sujeitos à autoridade de um chefe, não formam um Estado, pois o território deve ser fixo e determinado.

Seguindo, tem-se o terceiro elemento, o governo, através do qual se manifesta o poder soberano do Estado, exercendo o poder político.

“A soberania é exatamente a força geradora e justificadora do elemento governo” (MALUF, 1995, p. 27). É a forma suprema de poder. É o poder incontestável que o Estado tem de, dentro de seu território e sobre uma população, criar, executar e aplicar sua finalidade, que é o bem comum.

Nas palavras de Acquaviva (1994, p. 41):

“A soberania é o atributo do poder do Estado que o torna independente no plano interno e interdependente no plano externo. No âmbito interno, o poder soberano reside nos órgãos dotados do poder de decidir em última instância; no âmbito externo, cada uma mantém, com os demais, uma relação em que a igualdade se faz presente. O poder soberano é um elemento essencial do Estado. Não há Estado sem poder soberano”.

Assim, a soberania é um elemento caracterizador do Estado, consistindo no poder maior do Estado no plano interno e externo, tendo ampla liberdade para controlar seus

recursos, decidir os rumos políticos, econômicos e sociais internamente e não depender de nenhum outro Estado ou órgão internacional.

A soberania interna quer dizer que o poder do Estado, nas Leis e ordens que edita para todos os indivíduos que habitam seu território e as sociedades formadas por esses indivíduos, predomina sem contraste, não pode ser limitado por nenhum outro poder. O termo soberania significa, portanto, que o poder do Estado é o mais alto existente dentro do Estado, é a *summa potesta*, a potestade.

A soberania externa significa que, nas relações recíprocas entre Estados, não há subordinação nem dependência, e sim igualdade (AZAMBUJA, 1994, p. 50).

A expressão Governo pode ser enfocada em três sentidos: formal, material e operacional. “Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos” (MEIRELLES, 1987, p. 38).

O “governo é o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político” (SILVA, 2009, p. 108).

Dessa forma, o governo é o conjunto dos órgãos do Estado que colocam em prática as deliberações dos órgãos legislativos (organização necessária para o exercício do poder político). É o núcleo decisório do Estado, formado por membros da elite política, e encarregado da gestão da coisa pública.

Para finalizar, o “Governo, positivamente, é o conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da Administração Pública” (MALUF, 1995, p. 27).

Percebe-se, no entanto, a dificuldade de se estabelecer a relação entre Governo e Administração Pública. Importante, então, lembrar o posicionamento de Meirelles (1987, p. 39):

Comparativamente, podemos dizer que governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à Lei ou à norma técnica. Governo é a conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo.

Por ser política, a conduta do governo é independente, mas com responsabilidade constitucional, ao passo que a administração, além de política, é hierarquizada, profissional, técnica e legal, não se lhe permitindo tomar decisões que fujam da sua área atributiva e dos limites jurídico-legais.

Vê-se, pois, que Administração Pública e Governo não podem ser confundidos em suas acepções jurídico-normativas. A Administração Pública é constituída pelo conjunto de

entidades, órgãos e agentes, criados de acordo com as normas constitucionais e legais, sendo-lhes atribuídas competências para apenas e tão-somente executar as decisões oriundas da vontade política do Governo, respeitados os estritos limites que lhes foram outorgados aos diferentes entes federados. O Governo é a expressão política de comando, de fixação dos objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica e à Administração cabe a execução das tarefas que os órgãos governamentais do próprio Estado lhe confiarem.

Uma vez esclarecida a questão, percebe-se como necessário conhecer outras definições de Administração Pública, como condição preponderante para entender adiante o que seja o processo de licitações, seus princípios e objetivos.

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Toda concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos é construída sobre o conceito de Estado, razão pela qual o estudo da Administração Pública deve partir desse conceito.

A Administração Pública existe para que possa haver um perfeito funcionamento do Estado, que surgiu para regular a vida em sociedade e proteger o direito da coletividade.

Assim, Meirelles (1987, p. 39) afirma que a Administração, numa visão global, é “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Segundo ensina Di Pietro (1997, p. 48) o vocábulo administração “tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar”. Para a autora o conceito de Administração Pública divide-se em dois sentidos: Em sentido objetivo, “a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”. Em sentido subjetivo, pode-se definir Administração Pública, “como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. (DI PIETRO, 1997, p. 55-56)

A Administração Pública pode, também, ser focalizada sob os aspectos formal, material e operacional.

Meirelles (1987, p. 38) assim comenta:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para 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.

Alessi *apud* Meirelles (1987, p. 58) deixa claro que “subjetivamente a Administração Pública é o conjunto de órgãos a serviço do Estado, e, objetivamente é a expressão do Estado agindo *in concreto* para a satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social”.

Assim, Administração Pública em sentido material é administrar os interesses da coletividade e em sentido formal é o conjunto de entidade, órgãos e agentes que executam a função administrativa do Estado.

Por fim, friza-se que a Administração Pública tem por escopo o fim público, não cabendo a prática de qualquer ato que não tenha este objetivo como fundamento. A atividade administrativa deve sempre ser voltada para o interesse geral e comum e a ele estar vinculada. Porém, administrar e gerir os serviços públicos significa em não apenas prestar serviços, mas também planejar, organizar, dirigir, controlar, governar e exercer a vontade coletiva.

### **2.2.1 Da Administração Patrimonialista à Administração Gerencial**

Partindo de uma perspectiva histórica, verifica-se que a Administração Pública evoluiu mediante três modelos básicos: a Administração Pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Tendo como marco histórico o ano de 1930, a Administração Pública Brasileira passou por um momento em que o modelo era essencialmente patrimonialista, caracterizado pela falta de parâmetros de qualidade das atividades administrativas, com acentuada confusão entre a atividade pública e a atividade privada, o que dava margem ao cometimento de abusos por parte do administrador.

Concerne Bresser-Pereira (1997, p. 10), “Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância do príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”.

Evidentemente o patrimonialismo é uma forma de dominação onde não há a clara diferenciação entre a esfera pública e a privada.

Assim, no final da década de 1930, surgiu uma nova concepção de Administração

Pública, exatamente como forma de defender a coisa pública do patrimonialismo, a Administração burocrática.

Bresser-Pereira (1996, p. 4-5) diz: “Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática [...]”.

A burocracia apresentou-se para substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganhou importância em função da maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. A qualidade fundamental era a efetividade no controle dos abusos. Possuía, ainda, como características principais a obediência irrestrita à Lei, objetivo explícito de servir ao Estado e às suas instituições, prevalência dos princípios da legalidade, impessoalidade, imparcialidade, confidencialidade e confiabilidade, pressupostos para alcançar a excelência e o máximo de rendimento (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11).

No entanto, quando o papel social e econômico do Estado ampliou, a estratégia adotada pela Administração burocrática (controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos) provou ser inadequada. Esta estratégia pudesse talvez evitar a corrupção. Entretanto era lenta, cara e ineficiente.

[...] verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4-5).

A partir da segunda metade do século XX, em resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, surge a Administração gerencial.

O modelo gerencial de Administração Pública tem a sua primazia fundada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Na Administração Pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos para os resultados (BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995).

Em linhas gerais, o atendimento das necessidades do cidadão, deve o Estado fazê-lo da forma mais eficiente e eficaz possível, como condição necessária a valorizar os recursos financeiros disponibilizados pelo contribuinte, tal qual o que se buscou com a introdução do modelo gerencial.

### 2.2.2 Estrutura da Administração Pública Brasileira

Segue a seguir as principais entidades componentes da estrutura da Administração Pública Brasileira, de acordo com o Decreto-lei nº 200/1967 e Constituição Federal de 1988:

- Administração Direta: integra à estrutura administrativa cada um dos Poderes da União, possuindo suas bases definidas pela Constituição Federal de 1988. (PLATT NETO, 2010, p. L11-L12):

- Poder Legislativo: é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (artigo 44, da Constituição Federal de 1988);

- Poder Executivo: é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (artigo 76, da Constituição Federal de 1988); e

- Poder Judiciário: é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares e Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (artigo 92, da Constituição Federal/1988).

Neste sentido, Kohama (2008, p. 12-13) acrescenta:

a função normativa ou legislativa, isto é, aquela relativa a elaboração de leis, é exercida especificamente pelo Poder Legislativo; a função administrativa ou executiva, ou seja, a conversão da lei em ato individual e concreto, cabe ao Poder Executivo; e a função judicial, ou a que se refere à aplicação aos litigantes, pertence ao Poder Judiciário.

- Administração Indireta: segmento da Administração Pública que congrega as entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, conforme artigo 4º, inciso II, do Decreto-Lei nº 200/1967:

- Autarquias: serviço autônomo, criado por Lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (artigo 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967);

- Empresas Públicas: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por Lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (artigo 5º, inciso II, do Decreto-Lei nº 200/1967);

- Sociedade de Economia Mista: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por Lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (artigo 5º, inciso III, do Decreto-Lei nº 200/1967); e

- Fundações: entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (artigo 5º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 200/1967).

Pela diversidade de conceitos e entendimentos acerca da estrutura da administração pública brasileira, essa representação é passível de divergência.

### **2.2.3 Princípios básicos**

Os princípios constituem regras que surgem como parâmetro para a interpretação das demais normas jurídicas existentes.

A função administrativa encontra-se subordinada às finalidades constitucionais e deve pautar as suas tarefas administrativas no sentido de conferir uma maior concretude aos princípios e regras constitucionais.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, trata dos princípios da Administração Pública: “A Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”.

Posteriormente, incorporando a tese de que o administrador público deve buscar gerir os recursos sob sua responsabilidade de forma a obter o máximo de produtividade, a Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, trouxe uma inovação significativa ao acrescentar o princípio da eficiência no caput do seu artigo 37, cuja redação está assim apresentada: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

O acréscimo do princípio da eficiência na Administração Pública traz ao administrador uma série de conseqüências, considerando que segundo Hely Lopes Meirelles (1987, p. 69) impõe a todo agente público o dever “de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, [...] exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Assim, os princípios da Administração elencados no artigo 37, caput, da Constituição Federal são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### 2.3 CONTABILIDADE PÚBLICA

“A Contabilidade Pública é a ciência que estuda, orienta, controla e demonstra a programação e a execução orçamentária, financeira e patrimonial das instituições de direito público” (CRUZ, 1988, p. 10).

Na mesma idéia, a Associação Brasileira de Orçamento Público, define como sendo o “ramo da contabilidade que estuda, controla e demonstra a organização e execução dos orçamentos, atos e fatos administrativos da Fazenda Pública, o patrimônio público e suas variações” (ABOP, 1975, apud TCE/SC, 2003, p. 102).

O principal normativo legal da Contabilidade aplicada à Administração Pública é a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Essa Lei estabelece muitos dos procedimentos e funções que são exercidas pela Contabilidade Pública.

Com base nos dispositivos da Lei 4.320/64, podemos então definir a Contabilidade Pública como sendo o ramo da contabilidade que coleta, registra e controla os atos e fatos da Fazenda Pública, mostra o Patrimônio Público e suas variações, bem como acompanha e demonstra a execução do orçamento.

A Contabilidade Pública, além de registrar todos os fatos contábeis (modificativos, permutativos e mistos), registra, também, os atos potenciais praticados pelo administrador, que poderão alterar o patrimônio sob os aspectos qualitativo ou quantitativo (FELGUEIRAS, 2007, p. 1).

Seguindo, de acordo com o artigo 83 dessa Lei, a “contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Em seu artigo 85, a Lei 4.320/1964 estabelece que:

Os serviços de Contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Desta forma, a Contabilidade tem como objetivo estudar os fenômenos ocorridos no patrimônio das entidades, mediante o registro, a classificação, a demonstração expositiva, a análise e a interpretação, de forma a prestar informações sobre os investimentos e aplicações dos recursos públicos a sociedade.

### **2.3.1 Planejamento na Administração Pública**

A Contabilidade Pública é uma especialidade da contabilidade, que baseada em normas próprias, está voltada ao registro, ao controle e à avaliação do patrimônio público e suas respectivas variações abrangendo aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais constituindo valioso instrumento para o planejamento e o controle da administração governamental.

No que se refere ao planejamento, a Contabilidade Pública está interessada nos atos e fatos de natureza orçamentária, visto que o orçamento, sendo um dos primeiros atos praticados pelo administrador, tem um papel importantíssimo na Contabilidade Pública, pois, praticamente, quase tudo se origina no orçamento.

A Administração Pública possui três instrumentos formalizados em orçamento na forma de Lei. Silva (2009, p.176-178) assim dispõe:

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual são componentes básicos do planejamento governamental, que pode ser dividido em: estratégico, que tem como documento básico o Plano Plurianual; operacional, que tem como instrumentos a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual.

O Planejamento Estratégico compreende as diretrizes e interações que relacionam o presente ao futuro da organização e que vão tornando harmônicas as medidas adotadas em direção a uma estrutura idealizada. [...]

O Planejamento Operacional refere-se às diretrizes e interações presentes que, com base na situação atual e tendo em vista os recursos disponíveis, procura maximizar os resultados no período.

Em seu artigo 165, a Constituição Federal estabelece:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A Lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 5º A Lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Tais Leis previstas na Constituição Federal e também na Lei nº 4.320/1964, trazem além de uma série de vinculações, exigências trazidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **2.3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, vem complementar a forma da elaboração do orçamento público, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF tem por objetivo assegurar o equilíbrio das contas públicas entre as Receitas e as Despesas, os limites e condições às renúncias de receitas, despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, antecipação de crédito, concessão de garantia, inscrição em Restos a Pagar, etc.

Parágrafo 1º, do artigo 1º, da LRF:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Com a LRF, as informações contábeis passaram a interessar não apenas à Administração Pública e aos seus gestores, a sociedade passa também a tornar-se participante do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas.

Portanto, seu escopo relaciona-se ao controle e gestão dos recursos públicos. Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, a Contabilidade Pública alçou uma maior importância e valorização.

### **2.3.3 Contabilidade Aplicada ao Setor Público - CASP**

Além das exigências constitucionais e legais (Lei nº 4.320/1964 e LRF), a Contabilidade Pública, a partir de 2010, deve seguir as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio das Resoluções nº 1.128 a 1.137/2008.

A NBC T 16.1 (Resolução CFC nº 1.128/2008), que trata de conceituação, objeto e campo de aplicação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, dispõe:

3. Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público.

4. O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

As NBCASPs apresentam inovações e reforços para o cumprimento das determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/1964, elevando a eficácia e efetividade das Leis quanto aos seus objetivos de promover o planejamento, a transparência e a gestão fiscal, além de contribuir na convergência das normas Brasileiras de Contabilidade Pública com as regras internacionais (IPSAS - *International Public Sector Accounting Standards*), que são emitidas, por meio de normas, pelo IFAC (*International Federation of Accountants*).

### **2.3.4 Sistemas Contábeis**

A Contabilidade Pública “tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais

das entidades de direito público interno, [...] que utiliza-se de contas escrituradas nos seguintes sistemas:” (KOHAMA, 2008, p. 25)

- Sistema Orçamentário: Artigos 90 e 91 da Lei 4.320/1964;

Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

Art. 91. O registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acordo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais.

- Sistema Financeiro: Artigo 93 da Lei 4.320/1964;

Art. 93. Todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.

- Sistema Patrimonial: Artigos 94 e 95 da Lei 4.320/1964;

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

- Sistema de Compensação: Parágrafo 5º, do artigo 105 da Lei 4.320/1964.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá “as dívidas fundadas e outras” pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, direta ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Esses sistemas contábeis representam a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e como importante instrumento do controle social (Resolução CFC nº 1.129/2008).

### **2.3.5 Demonstrações Contábeis de acordo com a Lei nº 4.320/1964**

A Contabilidade Pública, como ramo de aplicação da Contabilidade Geral, teve uma grande revolução com a edição da Lei nº 4.320 de 1964, que determinou o estabelecimento

das normas gerais do direito financeiro, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A partir da edição desta norma legal, ocorreu a padronização das normas relativas às demonstrações contábeis à que os órgãos públicos estavam sujeitos, obrigando a todos os entes governamentais a obrigatoriedade de elaboração do Balanço Orçamentário, oriundo dos registros efetuados no sistema orçamentário, do Balanço Financeiro, proveniente da escrituração no sistema financeiro, e do Balanço Patrimonial, extraído do sistema patrimonial, em conjunto com a Demonstração das Variações Patrimoniais, cujas informações são advindas dos sistemas orçamentário, patrimonial e financeiro.

Artigo 101 ao 105 da Lei nº 4.320/1964:

#### **CAPÍTULO IV**

##### *Dos Balanços*

Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais [...]

Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

- I - O Ativo Financeiro;
- II - O Ativo Permanente;
- III - O Passivo Financeiro;
- IV - O Passivo Permanente;
- V - O Saldo Patrimonial;
- VI - As Contas de Compensação.

Assim, através das demonstrações a Contabilidade Pública registra a previsão da receita e a fixação da despesa, estabelecida no Orçamento Público e aprovadas para o exercício, escritura a execução orçamentária da receita e da despesa, faz a comparação entre a previsão e a realização das receitas e despesas, controla as operações de crédito, a dívida ativa, os valores, os créditos e obrigações, revela as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio.

### 2.3.6 Usuários da informação contábil das contas públicas

A informação contábil deverá atender a dois tipos de usuários, o interno e o externo.

Usuários internos são os gestores públicos e demais servidores e funcionários que atuam na gestão e nas operações da Administração Pública, considerando o ente, Poder ou órgão de sua atuação. Seus interesses são focados no exercício de seus cargos e funções.

Os usuários externos são todos os demais, que podem ter interesses de informações sobre as contas públicas e atuam fora da Administração Pública. São em maior número, com interesses variados, e podem pertencer a uma diversidade de organizações.

Essencialmente, os usuários externos buscam conhecer a situação econômica e financeira do Estado e as decisões dos gestores públicos quanto ao uso dos recursos públicos. Isto porque tais aspectos se refletem nos serviços públicos e na necessidade de financiamento do Estado, seja através de tributos ou da constituição de dívidas (PLATT NETO, 2010, p. L13).

Cruz (1997, p.32) identifica alguns dos usuários da informação contábil no setor público: “diretores, associação de servidores, credores, investidores, público em geral, instituições financeiras, contribuintes, analista de resultados”.

Principais usuários externos apresentados no quadro a seguir:

USUÁRIOS	SÍNTESE DOS INTERESSES PRESUMÍVEIS
Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios.
Fornecedores	Decisão de venda ao Estado, através do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos.
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e pensionistas.
Empresários	Decisão de continuidade, expansão ou retração dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo governo.
Investidores (pessoas ou instituições)	Análise de risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre outras alternativas de investimentos afetadas pelo Estado.
ONGs: Associações, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades.
Partidos Políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos.

USUÁRIOS	SÍNTESE DOS INTERESSES PRESUMÍVEIS
Pesquisadores e Estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade.
Instituições de Crédito	Embasar suas decisões de concessão ou renegociação de crédito ao Estado.
Governos em outras esferas ou Poderes	Fiscalização do uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes.
Governos estrangeiros	Decisões sobre cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências).
Mídia (rádio, TV e jornais)	Divulgação de notícias e de matérias investigativas.

Quadro 1: Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses.

Fonte: PLATT NETO (2005, p. 169).

A partir desse quadro, percebe-se a diversidade dos usuários que a Contabilidade Pública pode atingir. Porém, para que a informação consiga atender adequadamente aos interesses dos usuários, elas devem estar confiáveis, tendo assim a necessidade de um Controle na Administração Pública.

## 2.4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Centrando o foco na função administrativa de controle, pode-se dizer que, na conceituação de Meirelles (1987, p. 563), “controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Os mecanismos de controle permitem a correção dos rumos para alcançar as metas e programas aprovados e subsidiam novos planejamentos. A ausência traz como consequência o desperdício e mau uso dos recursos públicos, facilitando, inclusive, a corrupção e os desvios.

Sobre a matéria, Di Pietro (1997, p. 478) assim se manifesta:

Pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos ordenamento jurídico.

O controle na Administração Pública Brasileira vinculou-se a duas formas. Tanto pelo preceito constitucional, inclusive da Lei de Responsabilidade Fiscal, como pelo sistema da Lei nº 4.320/1964, o controle se divide basicamente em Controle Interno e controle externo.

Através dos artigos 75 a 82, a Lei nº 4.320/1964 estabeleceu que o controle da execução orçamentária e financeira será exercido pelo Controle Interno e externo que compreenderá a legalidade, fidelidade funcional e o cumprimento de metas, onde ao Poder Executivo incumbiu-se o Controle Interno, enquanto o externo foi atribuído ao Poder Legislativo.

## **TÍTULO VIII**

### *Do Controle da Execução Orçamentária*

#### **CAPÍTULO I**

##### *Disposições Gerais*

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

#### **CAPÍTULO II**

##### *Do Controle Interno*

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

[...]

#### **CAPÍTULO III**

##### *Do Controle Externo*

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Com a Lei Complementar nº 101/2000, que tem por objetivo principal estabelecer normas de finanças públicas voltada para a responsabilidade fiscal e mecanismos para o cumprimento de objetivos e metas, ampliou-se e melhorou-se a ação do controle, previsto na Lei 4.320/1964.

Na Constituição Federal de 1988, os referido controles - interno e externo - aparecem nos artigos 70 a 74:

## **SEÇÃO IX**

### *Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*

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.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de Controle Interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

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

Dentre as finalidades do Controle Interno destaca-se o apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional. A compreensão de controle é, portanto, a soma dos elementos que integram o sistema de Controle Interno com as ações do controle externo. Nessa perspectiva, quanto maior eficiência apresentar o Controle Interno e quanto melhor for a sua interação com o controle externo, maior irá ser a garantia de um efetivo controle sobre as ações de natureza administrativa, em qualquer âmbito do governo.

Neste trabalho será abordado apenas o Controle Interno.

### **2.4.1 Controle Interno**

Constituindo-se em uma responsabilidade do administrador, o Controle Interno deriva do dever-poder que a Administração detém sobre seus próprios atos e agentes. Em todos os procedimentos administrativos deve existir o controle exercido sobre os atos administrativos e de acordo com normas legais e técnicas estabelecidas.

A conceituação de Controle Interno pode ser compreendida como o planejamento geral da organização e todas as medidas e métodos que, de uma maneira coordenada, adotam-se no interior de uma entidade para oferecer segurança aos seus ativos, exercer controle sobre

a exatidão e confiabilidade das informações de natureza contábeis, estimular a eficácia operacional e motivar a adesão às políticas de direção que são estabelecidas.

Neste contexto, o Instituto Americano dos Contadores Públicos Certificados (*American Institute of Certified Public Accountants – AICPA*) define Controle Interno como:

o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas adotados pela empresa, para salvaguardar seu patrimônio, conferir a exatidão e a fidedignidade dos dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a obediência às diretrizes traçadas pela administração (CRUZ e GLOCK, 2003, p. 21).

O Conselho Federal de Contabilidade em suas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica – NBC T 11, aprovada pela Resolução CFC nº 820, de 17 de dezembro de 1997, define Controle Interno como um conjunto de variáveis e compreende: [...] “o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficiência operacional”.

Na conceituação de Meirelles (1987, p. 565):

Controle Interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que praticuem.

Em uma visão mais relacionada a pessoas e atos D’Avila e Oliveira (2002, p. 39) consideram que o “Controle Interno é um processo executado por pessoas: logo, o comportamento humano e a cultura interna de cada organização, é que vão permear as principais características do Controle Interno”.

Esta finalidade implica na compreensão mútua de papéis e posturas desempenhadas pelos agentes do Controle Interno das entidades públicas.

Finalizando o conjunto de definições, e colocando todas dentro de uma só perspectiva, Attie (1988, p. 204), menciona que “o conceito, a interpretação e a importância do Controle Interno envolvem imensa gama de procedimentos e práticas que, em conjunto, possibilitam a consecução de determinado fim, ou seja, controlar”.

Ao recair sobre as atividades do Controle Interno, que visa à segurança contra as fraudes, pela correta divisão de tarefas, coordenação de responsabilidades pessoais e a proteção do patrimônio, assegura-se a execução dessas atividades com observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Assim, o Controle Interno faz parte das atividades da Administração Pública, tendo como função acompanhar a execução dos atos indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas com vistas a atender o controle da execução

orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, bem como os controles administrativos de um modo geral.

Registra-se, desta forma, que o Controle Interno é aquele que o Poder Público exerce sobre seus próprios exercícios, objetivando assegurar a execução desses exercícios dentro dos princípios básicos da Administração Pública definidos pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

## 2.5 AUDITORIA INTERNA

A Auditoria Interna governamental pode ser considerada o ápice da pirâmide do sistema de Controle Interno, uma vez que a mesma supervisiona, normatiza, fiscaliza e avalia o grau de confiabilidade dos controles internos, buscando garantir a eficiência e eficácia dos mesmos, sem com eles se confundir.

Deste modo, de acordo com Cruz e Glock (2003, p. 27), a Auditoria Interna é encarregada da:

verificação da qualidade do sistema de Controle Interno como um todo, ou seja, a aferição, através de uma revisão e avaliação regular e independente de como funcionam os procedimentos de controle existentes nas atividades contábeis, financeiras, administrativas, operacionais e técnicas, em todas as áreas da organização.

A Auditoria Interna tem como principal diferencial em relação à Auditoria Externa o fato de ser realizada por funcionários da própria entidade.

“A auditoria interna é o serviço prestado por elementos empregados e que fazem parte da estrutura orgânica da empresa” (SÁ, 1978, p.15).

Na NBC T 12, aprovada pela Resolução CFC nº 986, de 21 de novembro de 2003, traz que:

A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos.

A atividade da Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não-conformidades apontadas nos relatórios.

Ainda, na referida norma:

A Auditoria Interna deve assessorar a administração da entidade no trabalho de prevenção de fraudes e erros, obrigando-se a informá-la, sempre por escrito, de maneira reservada, sobre quaisquer indícios ou confirmações de irregularidades detectadas no decorrer de seu trabalho.

Nota-se, desta forma, que a auditoria tem por objetivo primordial o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida em todas as unidades e entidades públicas, observando os aspectos relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.

### 3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Estado Brasileiro, em todas as suas esferas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), destina um volume significativo de recursos para adquirir bens e serviços necessários para o desenvolvimento de suas atividades. São compras que permitem ao o Estado cumprir suas funções primordiais nas áreas de saúde, educação, segurança pública, infra-estrutura e tantas outras.

Sabe-se que, para poder adquirir bens, realizar obras, serviços e alienações públicas, a Administração Pública deve obedecer a um procedimento constitucional, que é a licitação.

Através de tal procedimento, a Administração convoca os interessados à apresentação de propostas, com o objetivo de selecionar aquela que se mostrar a mais conveniente e melhor atender ao interesse público.

A licitação constitui um dos principais instrumentos de controle da aplicação do dinheiro público, á medida que possibilita à Administração a escolha, para fins de contratação, da proposta mais vantajosa, sempre colocando em condições de igualdade os candidatos que do certame queiram participar, de modo que haja transparência e o interesse público seja atendido.

Devido ao reconhecimento da importância do uso eficiente dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 trouxe no inciso XXI do artigo 37 a previsão legal que obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas através de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes.

#### **CAPÍTULO VII**

##### *Da Administração Pública*

#### **SEÇÃO I**

##### *Disposições Gerais*

Art. 37. A Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.

A Lei n° 8.666/1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2° dispõe:

Art. 2° As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

### 3.1 CONCEITUAÇÃO

Pode-se conceituar licitação, segundo Meirelles (1983, p. 5), como sendo:

o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar como Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Di Pietro (1997, p. 254) ensina que se pode definir licitação como:

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 do contrato.

Nas palavras de Nohara (2007, p. 65), “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual em ente, no exercício de função administrativa, seleciona a proposta mais vantajosa entre as oferecidas para a celebração de contrato de seu interesse”.

Observa-se, portanto, através das definições dos autores citados, que a licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados em participar do processo licitatório.

### 3.2 PRINCÍPIOS

A Lei n° 8.666/1993 em seu artigo 3° determina que as licitações serão processadas e julgadas na “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”.

Cabe destacar a importância do princípio da legalidade, que deve estar presente em todos os atos administrativo. Este princípio e vários outros igualmente mencionados no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 são comuns a qualquer atividade administrativa, não sendo, portanto, exclusivos ao campo das licitações. Relembrando que a Constituição Federal, no artigo 37, menciona explicitamente os princípios da legalidade, impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

### **3.2.1 Princípio da legalidade**

Conhecido, também, como o princípio do procedimento formal, determina a fiel observância do procedimento estabelecido em Lei, ou seja, “significa que a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos seus atos e fases (MEIRELLES, 1983, p. 9)”.

Esse princípio é a base de todo o regime da Administração Pública, pois demonstra a subordinação da atividade administrativa à Lei.

### **3.2.2 Princípio da impessoalidade**

A impessoalidade é a característica que torna as ações dos servidores públicos independentes de qualquer particularidade. Não há preferências, privilégios ou qualquer tipo de diferenciação.

A atividade da Administração deve ser dirigida a todos os cidadãos, sem destinação a determinada pessoa ou discriminação de qualquer natureza.

O princípio da impessoalidade, nas licitações, deve preponderar a finalidade, obedecendo a um propósito que o obriga a ser impessoal em todo o procedimento licitatório, deixando de lado impressões pessoais.

Todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas.

### 3.2.3 Princípio da moralidade e da probidade administrativa

No artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, a moralidade e a probidade administrativa são mencionados como se fossem princípios distintos. No entanto, predomina entre doutrinadores o entendimento de que a moralidade e a probidade administrativa têm o mesmo significado.

Estes princípios exigem da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade.

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (MORAES, 2008, p. 312).

As condutas dos licitantes têm que ser, além de lícitas, compatíveis com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.

### 3.2.4 Princípio da igualdade

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar.

A igualdade entre os licitantes é princípio irrelegável na licitação. Não pode haver procedimento licitatório com discriminação entre os seus participantes, ou com cláusulas do edital que favoreçam determinados proponentes ou prejudiquem outros, afastando-os da licitação ou desnivelando-os no julgamento. Pode a Administração estabelecer requisitos mínimos para a participação na licitação, mínimos que sejam necessários à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou do serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público (MEIRELLES, 1983, p. 11-12).

As condições impostas aos licitantes devem ser as mesmas, cabendo preferência somente à proposta que oferecer melhores condições. Às licitações, a regra da igualdade tem por objetivo vetar tratamento desigual entre os licitantes.

### **3.2.5 Princípio da publicidade**

Esse princípio garante a qualquer interessado acesso às licitações públicas e seu controle, mediante a divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação.

Diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.

A publicidade dos atos da licitação é outro princípio dominante neste procedimento administrativo. Não há nem pode haver licitação sigilosa. [...] A publicidade da licitação abrange desde a divulgação do aviso de sua abertura, até o conhecimento do edital e de todos os seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados, e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões relacionados com o processo licitatório [...] (MEIRELLES, 1983, p 10-11).

Dispõe também, no artigo 3º, parágrafo 3º da Lei nº 8.666/1993, que "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".

### **3.2.6 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

O instrumento convocatório é o documento fundamental da licitação, que não só assegura o requisito da publicidade, mas também vincula a Administração ao que nele se prescreve. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento convocatório.

No ato convocatório constam todas as normas e critérios aplicáveis à licitação. É por meio dele que o Poder Público chama os potenciais interessados em contratar com ele e apresenta o objeto a ser licitado, o procedimento adotado, as condições de realização da licitação e a forma de participação dos licitantes. Nele devem constar obrigatoriamente os critérios de aceitabilidade e julgamento das propostas, bem como as formas de execução do futuro contrato.

O instrumento convocatório apresenta-se de duas formas: edital e convite. O primeiro é utilizado nas modalidades de concorrência, tomada de preços, concurso, Leilão e pregão. Já a segunda é a apenas utilizado na modalidade convite, como será apresentado posteriormente.

No artigo 41 da Lei nº 8.666/1993 dispõe: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

E na concepção de Meirelles (1987, p. 228): “O edital é a Lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expandiu”.

### **3.2.7 Princípio do julgamento objetivo**

Esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Os critérios de seleção da proposta mais vantajosa devem ser claros e seus parâmetros, objetivos.

O princípio do julgamento objetivo está consignado nos artigos 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993:

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.

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.

Nesse contexto, MEIRELLES (1987, p. 228) confirma: “É princípio de toda licitação que o seu julgamento se apóie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite”.

## **3.3 LEGISLAÇÃO**

A licitação foi introduzida no Direito Administrativo Brasileiro pelo Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Após a vinda de diversas outras Leis que também trataram do assunto, porém de forma singela, o procedimento licitatório veio a ser consolidado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade Pública da União.

Esses diplomas não tratavam propriamente da licitação, apenas se referiam a três modalidades, a concorrência pública, a concorrência administrativa e a coleta de preços, cujas denominações estão hoje substituídas, respectivamente, por concorrência, tomada de preços e convite.

O processo de licitação veio evoluindo, com o objetivo de verificar maior eficiência às contratações públicas, sendo sistematizado através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs a reforma administrativa federal, e estendido às administrações dos Estados e Municípios com a Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, ora revogados e substituídos pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que instituiu o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos.

Em 1993, em substituição ao Decreto nº 2.300/1986, surgiu a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que introduziu profundas e importantes mudanças na forma de proceder as licitações, alterando significativamente os seus resultados.

Essas diretrizes encontram apoio na Constituição Federal de 1988, onde a licitação recebeu *status* de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, ao analisar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, pode-se observar que a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas sendo dispensada ou inexigida nos casos expressamente previstos em Lei.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei nº 8.666/1993, em vigor atualmente, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública. Esta Lei estabelece cinco modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e Leilão.

E em 2002 foi criada uma nova modalidade de licitação: o pregão, instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

### 3.4 TIPOS DE LICITAÇÃO

Em seu artigo 45, parágrafo 1º, a Lei nº 8.666/1993 estabeleceu 4 tipos de licitação para a adoção em qualquer modalidade, exceto no concurso. São eles: a de menor preço, melhor técnica, de técnica e preço; e a de maior lance ou oferta.

Importante salientar inicialmente que tipo de licitação não deve ser confundido com modalidade de licitação. Tipo de licitação é o critério de julgamento utilizado para a seleção da proposta mais vantajosa. Já modalidade é o procedimento administrativo da licitação.

### **3.4.1 Menor preço**

É utilizado nos casos em que a Administração procura simplesmente a vantagem econômica, onde o fator decisivo é o menor preço. Nesse tipo de licitação o vencedor será o que apresentar a proposta mais vantajosa de acordo com as especificações do edital ou convite com menor preço, compatível com o do mercado.

### **3.4.2 Melhor técnica**

Esse tipo de licitação consagra a proposta mais vantajosa para a Administração escolhida com base em fatores de ordem técnica. É utilizado em trabalhos de caráter de predominância intelectual, com especificidade nos serviços técnicos profissionais especializados, dispostos no artigo 13 da Lei nº 8.666/1993.

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III - assessorias ou consultorias técnicas e Auditorias financeiras ou tributárias;
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Na melhor técnica, o vencedor será o proponente que apresentar a melhor técnica, dentro das especificações e do preço negociado pela Administração.

### **3.4.3 Técnica e preço**

Nesse tipo, vence o certame o licitante que apresentar a melhor proposta com base na maior média ponderada das notas obtidas nas propostas de preço e de técnica.

O artigo 46 da Lei de Licitações expõe:

Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

O parágrafo 4º do artigo 45 impõe a obrigatoriedade da utilização do tipo de licitação de técnica e preço na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades de concorrência e tomada de preços.

#### **3.4.4 Maior lance ou oferta**

Esse tipo de licitação é utilizado especificamente para casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, onde o vencedor é aquele que oferecer o maior lance ou a maior oferta.

### **3.5 MODALIDADES DE LICITAÇÃO**

A Lei nº 8.666/1993 em seu artigo 22 estabelece cinco modalidades de licitação, além da modalidade de pregão, instituída pela Lei nº 10.520/2002.

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;
- II - tomada de preços;
- III - convite;
- IV - concurso;
- V - Leilão.

[...]

§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

As modalidades de licitações são as formas específicas de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em Lei. O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores.

### 3.5.1 Concorrência

Trata-se da modalidade que se realiza com extensa publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos mínimos de qualificação previstos no edital. É a modalidade mais ampla por envolver valores bem grandes e também a mais burocrática, sendo por isso a mais detalhada.

Parágrafo 1º do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 dispõe: “Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Continuando, MEIRELLES (1987, p. 257) assim conceitua:

Concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, registrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com antecedência mínima de 30 dias, com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular.

Desta forma, a divulgação da abertura de uma concorrência será feita por publicação no órgão oficial e na imprensa, com antecedência mínima de 30 dias, com indicação do edital e de todas as informações necessárias para que os interessados possam ter ciência da intenção de compra da Administração e para que haja concorrência entre os participantes.

### 3.5.2 Tomada de preços

Essa modalidade de licitação mantém a mesma estrutura da concorrência, porém com prazos e valores reduzidos e com habilitação preliminar. Para participar de uma licitação nesta modalidade as empresas interessadas deverão estar cadastradas ou atender a todas as condições exigidas para o cadastramento (isto é, apresentem os documentos necessários) até o terceiro dia anterior à data prevista para abertura das propostas.

No parágrafo 2º do artigo 22, a Lei nº 8.666/1993 dispõe:

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Atualmente, qualquer interessado poderá apresentar a documentação exigida para o cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, o que não

ocorria na legislação anterior (Decreto 2.300/1986), que se limitava somente aos licitantes previamente inscritos no registro cadastral. Isso possibilitou abrir as portas para um número maior de licitantes, porém o procedimento da tomada de preços tornou-se mais complexo, pois a comissão de licitação terá que examinar a documentação dos licitantes que participarem.

Esse registro cadastral deve ser mantido pelos órgãos e entidades que realizem freqüentes licitações ou pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), que tem como finalidade cadastrar e habilitar parcialmente pessoas físicas ou jurídicas, interessadas em participar de licitações realizadas por órgãos/entidades. O registro deve ser atualizado anualmente, conforme artigo 34 da Lei de Licitações: “Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem freqüentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano”. A Lei também faculta a utilização de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, ou seja, a unidade administrativa que não dispuser de cadastramento próprio poderá utilizar-se do de outra, devendo, no entanto, indicar essa circunstância no edital.

Em relação à publicação do ato convocatório, o artigo 21, parágrafo 2º, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, diz:

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

[...]

II - trinta dias para:

[...]

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior.

Essa publicidade segue às mesmas normas da concorrência, porém exige que a publicação se faça com apenas 15 dias de antecedência, salvo para as licitações de melhor técnica ou técnica e preços, quando o prazo passa para 30 dias.

### 3.5.3 Convite

É a modalidade utilizada nas licitações de menor complexidade e menores valores. O convite, antiga coleta de preços, é a modalidade de licitação mais simples.

A Administração Pública convoca para a disputa no mínimo de 03 empresas, cadastradas ou não, que operem no ramo pertinente ao objeto licitado. Empresas que não forem convidadas poderão participar, desde que cadastradas e que manifestem seu interesse até 24 horas antes da apresentação das propostas.

Parágrafo 3º do artigo 22, da Lei de Licitações:

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

A modalidade convite é a única em que a Lei não exige publicação de edital, onde a convocação é feita por meio da chamada carta-convite, que substitui o edital. Essa convocação deverá ser feita, por escrito, com antecedência de 05 dias úteis, conforme artigo 21, parágrafo 2º, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Quando existirem mais do que três interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações. Essa medida serve para que se evite a prática de convidar sempre os mesmos licitantes.

Por último, quando não for possível a obtenção de três interessados devidamente qualificados, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, salvo quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição de convite, nos termos do artigo 22, parágrafo 7º.

Limitações de mercado ou manifesto desinteresse das empresas convidadas não se caracterizam e nem podem ser justificados quando são inseridas na licitação condições que só uma ou outra empresa pode atender.

Nota-se que não há obrigatoriedade de divulgação da carta-convite pela imprensa, embora seja bastante comum a afixação em local próprio da repartição.

Além disso, para alcançar um maior número de interessados e evitar a repetição do procedimento, muitos órgãos ou entidades vêm utilizando a publicação do convite na imprensa oficial e em jornal de grande circulação, e da distribuição direta aos fornecedores.

### 3.5.4 Concurso

Concurso é a modalidade de licitação destinada à escolha de trabalhos técnicos, artísticos ou científicos. A convocação deverá ser feita com publicação do edital com a antecedência mínima de 45 dias da data de realização do evento para interessados que possuam a qualificação exigida no edital e são instituídas premiação ou remuneração para os vencedores, cujos critérios de avaliação foram previamente estabelecidos no ato convocatório.

Parágrafo 4º do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993:

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

O prêmio (econômico ou não) correspondente a uma contrapartida pela atividade técnica, científica ou artística, funciona como fator de incentivo aos interessados em participar do concurso, não conferindo qualquer direito de contrato com a Administração. Ou seja, a execução do trabalho técnico, artístico ou científico escolhido será objeto de outra licitação, sendo vedada a participação do autor na execução ou licitação da obra ou serviço decorrentes, exceto como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada (artigo 9º, parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/1993).

### 3.5.5 Leilão

É a modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração, a venda de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou a alienação de bens imóveis adquiridos em procedimentos judiciais ou em dação de pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (artigo 22, parágrafo 5º, da Lei 8.666/1993).

Sobre Leilões identificam-se, principalmente, os Leilões de primeiro preço e os Leilões abertos. O Leilão de primeiro preço é aquele em que vários compradores escrevem seu lance e o entregam para o Leiloeiro. Este abre as propostas e compara os valores. O lance mais alto vence e a negociação é feita com tal valor. No Leilão aberto, os participantes estão

em um mesmo ambiente e observam o preço corrente, decidindo se efetuam novos lances. O Leilão termina quando nenhum jogador quer fazer novos lances.

### **3.5.6 Pregão**

Instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, esta nova modalidade, além de possibilitar maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação, permite maior economia, segurança, transparência, e ampliação da competitividade nas compras governamentais.

O pregão, por independender do valor do bem ou serviço a ser adquirido, pode ser utilizado nos mesmos casos das modalidades de concorrência, tomada de preços e convite.

É a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, que, segundo a definição constante do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei do Pregão, são aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, por meio de especificações de uso corrente no mercado”. Incluem-se nesta categoria as peças de reposição de equipamentos, mobiliário padronizado, combustíveis, medicamentos e material de escritório e serviços, tais como limpeza, vigilância, conservação, locação e manutenção de veículos, agenciamento de viagem, bens e serviços de informática, transporte, seguro saúde, etc. Observa-se que, apesar do grande número de matérias e serviços citados pela Lei, são inúmeros os objetos que não são vistos com clareza pelo gestor com o intuito de definir se é comum ou não.

No pregão, os licitantes apresentam propostas e lances para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. A convocação dos interessados efetua-se por aviso publicado no Diário Oficial ou em jornal de circulação local e, facultativamente, por meios eletrônicos. A publicação do edital deve ocorrer com antecedência mínima de 08 dias úteis em relação à data de apresentação das propostas (artigo 4º, incisos I e V, da Lei nº 10.520/2020).

O pregão pode ser realizado da forma presencial ou por meio eletrônico (internet), conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/2002. O pregão eletrônico possibilita ainda maior transparência e controle por parte da sociedade.

### 3.6 CONTRATAÇÃO DIRETA

Como já mencionado anteriormente, o artigo 2º da Lei nº 8.666/1993 estabelece que obras, serviços, compras e alienações são contratados mediante licitação, ressalvadas as hipóteses especificados na legislação.

Essas exceções à obrigatoriedade de licitar permitem que a Administração estabeleça contratação direta.

As situações em que a licitação não é obrigatória são classificadas em duas hipóteses: a dispensa e a inexigibilidade.

#### 3.6.1 Dispensa

A contratação direta, por dispensa de licitação, ocorre nas hipóteses previstas no artigo 24 da Lei de Licitações, incisos I a XXVIII.

Essas hipóteses pressupõem situações em que, embora viável a competição entre os licitantes, a licitação mostra-se inconveniente para o interesse público pelo desequilíbrio na relação custo-benefício.

Salientando-se que para haver dispensa a comissão de licitação deve justificar e fundamentar a dispensa, principalmente em relação ao valor contratado e a escolha do fornecedor.

#### 3.6.2 Inexigibilidade

Essa hipótese está contemplada no artigo 25 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

A inexigibilidade se dá quando, pela natureza do objeto, não é possível proceder uma disputa eficiente, ou seja, inviabilidade de competição entre os licitantes. Porém, nesses casos a contratação direta deve ser devidamente justificada.

### 3.7 DETERMINAÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, ou seja, o que difere uma modalidade da outra são os procedimentos adotados ao estimar o valor da contratação.

Verifica-se, então, através do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993 limites para a determinação de cada modalidade de licitação, exceto concurso e Leilão, que são destinadas a fins específicos.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

A seguir segue o quadro de limites das modalidades de licitação para melhor visualizar o disposto no artigo anterior apresentado.

LIMITES DA LICITAÇÃO		
OBJETO	MODALIDADE	LIMITES
Obras e serviços de engenharia	Dispensa (art. 24, I)	Até R\$ 15.000,00
	Convite	Até R\$ 150.000,00
	Tomada de preços	Até R\$ 1.500.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00
Compras e Serviços	Dispensa (art. 24, II)	Até R\$ 8.000,00
	Convite	Até R\$ 80.000,00
	Tomada de preços	Até R\$ 650.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00

Quadro 2: Limites das modalidades de licitação.  
Fonte: Artigos 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993.

Nos casos de dispensa de legislação, os incisos I e II do artigo 24 da Lei de Licitações também estabelecem limites, conforme já demonstrado no quadro:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

As diferentes modalidades por faixa de valores, que são periodicamente revistas, diferenciam-se entre si por variação na estrutura procedimental de suas fases e, dado a amplitude com que são regulados, tornam-se mais flexíveis e abrangentes à medida que os valores estimados para a contratação são menores.

A administração ainda pode, de acordo com o artigo 23, nos casos em que couber convite, utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

### 3.8 ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO EM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR DA AERONÁUTICA – BASE AÉREA DE FLORIANÓPOLIS

Os principais responsáveis pela implantação de um sistema de Controle Interno, bem como sua manutenção e constante adequação e aperfeiçoamento, são os administradores e gestores da organização. Cabe a Auditoria Interna, parte integrante do Controle Interno, examinar e avaliar a adequação do controle existente, verificando seu desempenho e eficácia, promovendo recomendações necessárias e apontando possíveis irregularidades encontradas.

Conforme o artigo 8º do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, “Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: [...] as unidades de Controle Interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa”.

O órgão central do sistema de Controle Interno do Comando da Aeronáutica é a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), que tem por finalidade superintender e realizar as atividades de Execução Orçamentária, Administração Financeira, Contabilidade, Controle Interno e Auditoria, relativas aos recursos de qualquer natureza do COMAER.

Essa secretaria possui a prerrogativa de efetuar transações referentes à descentralização de créditos, à execução financeira, ao controle e à conformidade dos registros, ou seja, realiza a gerência orçamentária das diversas organizações no âmbito da Aeronáutica, utilizando-se, para isso, do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

As Unidades Administrativas no Comando da Aeronáutica são denominadas Unidades Gestoras (UG), podendo ser qualificadas em Coordenadoras (UGC), Responsáveis (UGR) ou Executoras (UGE), de acordo com a sua atuação na execução orçamentário-financeira. As UGC têm a função de coordenar uma ou mais ações das Gestoras vinculadas, as UGR gerenciam créditos, mas não os processam e as UGE, são as que, efetivamente, gerenciam e processam os recursos, além de gerirem o patrimônio, sendo o caso da Base Aérea de Florianópolis.

O Controle Interno na BAFL é desempenhado pela Seção de Controle Interno chefiada por um Agente de Controle Interno. Assim, as ações de Controle Interno, serão exercidas pelo Agente de Controle Interno e também pelos Agentes da Administração, tendo por base as disposições da legislação vigente.

Têm-se ainda o Serviço Regional de Economia e Finanças (SEREF), que são os órgãos regionais de Controle Interno.

Segue a figura da estrutura Sistema de Controle Interno do Comando da Aeronáutica.

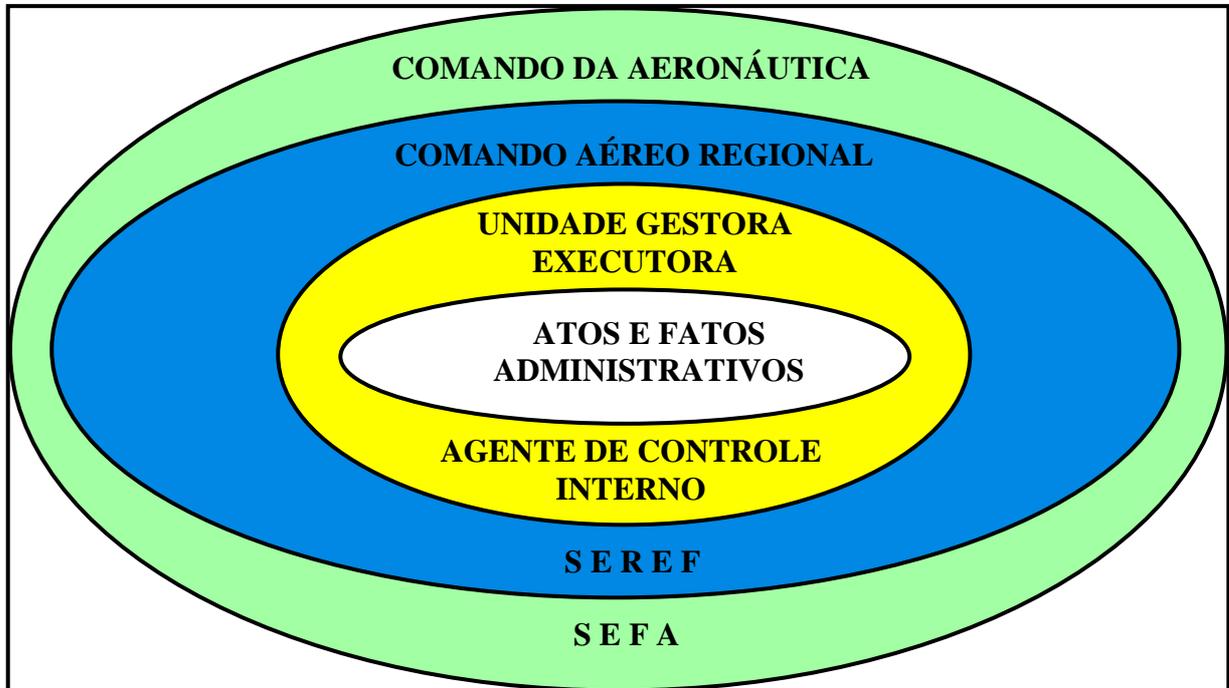


Figura 1: Sistema de Controle Interno do Comando da Aeronáutica.  
Fonte do autor.

A Seção de Controle Interno na BAFL tem por missão exercer o controle da execução de todas as atividades relacionadas à administração financeira, contábil e patrimonial da Organização quanto aos aspectos da formalidade, legalidade e legitimidade.

Desse modo, a SCI cumpre o papel de assessoramento, ao mesmo tempo em que contribui para a aplicação do princípio da economicidade, orientando permanentemente aos Agentes e Auxiliares da Administração quanto à aplicação das prescrições legais vigentes.

### 3.9 CONTROLE INTERNO NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

Como já foi explanado anteriormente, grande parte dos bens e serviços adquiridos pela administração deve submeter-se ao processo de licitação. Dessa forma, tal procedimento configura um amplo cenário para ocorrência de fraudes e erros.

Neste sentido, cabe a necessidade, com o objetivo de corrigir essas falhas, a implantação de medidas de Controle Interno que possibilitem maior eficiência e agilidade dos atos licitatórios.

O Controle Interno permanece durante todas as fases da licitação, através de uma visão ampliada dos aspectos legais, técnicos e operacionais, proporcionando à utilização de mecanismos preventivos que visem a não ocorrência de erros e fraudes, contribuindo para a gestão transparente, além de evitar irregularidades, que podem resultar, dentre outras penalidades, em multas e ressarcimentos.

O processo de licitação perfaz-se em duas fases, definidas segundo o âmbito de ocorrência. A primeira abrange as atividades executadas internamente pela Administração, e a segunda fase inicia-se a com a publicação do ato convocatório.

### **3.9.1 Fase interna (Planejamento)**

A fase interna da licitação corresponde aos atos preparatórios, de planejamento, anteriores à convocação dos interessados em contratar com a Administração Pública.

O procedimento da licitação inicia com a emissão da requisição expedida por uma unidade administrativa requerendo a aquisição de um bem ou serviço. No caso da organização em estudo essa requisição é denominada PAM, Pedido de Aquisição de Material.

Essa requisição deve conter alguns elementos informativos:

- a unidade administrativa requisitante do bem ou serviço;
- o motivo;
- a discriminação do objeto; e
- o custo estimado.

Se for aprovada a requisição e possuir todos os itens, através de parecer da Seção de Licitações, da-se seguimento ao processo.

Em decorrência da necessidade de apreciação, têm-se alguns exemplos de incorreções nas requisições:

- inexistência de orçamento prévio que dê valor estimado da aquisição;
- não distinção entre materiais de uso permanente e de consumo;
- objeto a ser licitado descrito de forma confusa;
- entre outros.

### 3.9.1.1 Aspectos orçamentários e financeiros

A partir deste momento é desenvolvido o orçamento e/ou a planilha de custos, onde será determinada a modalidade da licitação e será estabelecida a previsão de recursos orçamentários e financeiros, assim como a indicação da dotação orçamentária que suportará a despesa a ser realizada no decorrer do exercício. Em caso de obras e serviços deve acompanhar o projeto básico, conforme disposto no parágrafo 2º, do artigo 7º da Lei nº 8.666/1993.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

O projeto básico deverá representar uma projeção detalhada da obra, material ou serviço, a fim de demonstrar sua viabilidade financeira e a conveniência de sua execução.

Surge, assim, a necessidade de apreciação relativo à autorização ou não da contratação por parte da autoridade superior competente, feita pelo Ordenador de Despesas.

O controle das despesas decorrentes das licitações compete ao Controle Interno, no tocante a supervisão da legalidade e regularidade da despesa e execução, em atendimento ao artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Assim a LOA deverá conter dotação orçamentária específica para a despesa a ser realizada.

Se for aprovada a despesa, com base na requisição, remete-se o feito à etapa de autuação, protocolização e numeração do processo licitatório.

Após este momento, com a indicação dos recursos financeiros, envia-se à comissão da licitação, que no caso da Base Aérea de Florianópolis é a Seção de Licitações.

Seguindo, a comissão da licitação elaborará a minuta do edital ou convite. Após a elaboração do instrumento convocatório, e de acordo com o parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993, o mesmo é encaminhado à assessoria jurídica para aprovação.

Além do Controle Interno, a assessoria jurídica no processo licitatório é um eficiente mecanismo de minimização de falhas e otimização de resultados, uma vez que antecipará situações e condições favoráveis oriundas dos requisitos e condições legais e das disposições contratualmente acertadas.

Com o retorno da assessoria jurídica para a comissão, esta deverá publicar o aviso da licitação, pautando-se no artigo 21 da Lei de Licitações, o qual prescreve a forma e a intensidade de publicação do instrumento convocatório.

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos Leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Com a edição e publicação do instrumento convocatório, conclui-se a fase interna da licitação.

Tem-se no quadro a seguir as etapas da fase interna do processo de licitação na Base Aérea de Florianópolis:

RESPONSÁVEL	ETAPAS DA FASE INTERNA	VERIFICAÇÃO
Unidade requisitante do bem ou serviço.	Detecta a necessidade de materiais, equipamentos, serviços ou obras, e confecciona a requisição (PAM).	Seção de Controle Interno
Seção de Licitações	Elabora as especificações técnicas; estima o valor da licitação.	
Ordenador de Despesas	Verifica as disponibilidades orçamentárias.	
Seção de Licitações	Determina a modalidade de licitação ou a existência de pressuposto para dispensa/ inexigibilidade de licitação.	
Seção de Licitações	Elabora a minuta do edital ou convite e a encaminha para a assessoria jurídica para aprovação.	
Consultoria Jurídica-Adjunta do Comando da Aeronáutica	Verifica os requisitos e condições legais da minuta do instrumento convocatório.	
Seção de Licitações	Publica o aviso da licitação.	

Quadro 3: Etapas da fase interna do processo de licitação na Base Aérea de Florianópolis.  
Fonte do autor.

Percebe-se no quadro a grande função da Seção de Controle Interno que é responsável pela verificação de todas as etapas da licitação.

### 3.9.1.2 Aspectos importantes observados na fase interna

A licitação é um processo administrativo vinculado à Lei nº 8.666/1993. Em decorrência, este dispositivo legal também constitui um rol dos riscos que podem afetar o alcance do objetivo. E é nesta lista de riscos que o Controle Interno deve se concentrar, como veremos a seguir:

#### 1º) Identificação da necessidade de bens ou serviços:

- Justificativa da escolha do objeto;
- Consideração das condições necessárias para a utilização do objeto;
- Questionamento quanto à adequação do objeto ao atendimento da necessidade.

2º) Requisição:

- Não inclusão de todas as características;
- Falta de requisitos de qualidade por desconhecimento técnico do requisitante;
- Descrição obscura e imprecisa.

3º) Estimativa do valor da licitação:

- Pesquisa insuficiente ou inadequada de valores, ofertas e similares;
- Orçamento e/ou planilha de custos detalhados.

4º) Verificação da disponibilidade de recursos orçamentários:

- Recursos insuficientes para cobertura da despesa;
- Alocação de recursos incompatíveis com a natureza da despesa.

5º) Identificação da modalidade de licitação ou a existência de pressuposto para dispensa/ inexigibilidade de licitação:

- Compatibilidade do valor com a modalidade;
- Desconhecimento dos valores limites das modalidades;
- Fracionamento do valor;
- Realização de compra direta quando havia necessidade de licitar;
- Inexigibilidade com ausência da singularidade do objeto e da inviabilidade de competição.

6º) Projeto Básico, quando se tratar de obras e serviços:

- Requisitos básicos da legislação;
- Falta de detalhamento;
- Inexistir e não estar previsto no edital.

7º) Elaboração da minuta do edital ou convite:

- Requisitos básicos da legislação;
- Restrição à participação de licitantes;

8º) Parecer da assessoria jurídica:

- Consideração das alterações na legislação.

9º) Publicação do ato convocatório:

- Publicidade;
- Prazos;
- Divergência do objeto entre o edital e o contrato;
- No convite, a não entrega de no mínimo três licitantes do ramo.

Propôs-se, portanto, através dessas etapas, uma seqüência de procedimentos no qual o Controle Interno pode utilizar-se para uma melhor e mais eficiência verificação da fase de planejamento do processo de licitação.

### **3.9.2 Fase externa (Licitação propriamente dita)**

Inicia-se a fase externa quando o edital é encaminhado para divulgação pública permitindo o seu conhecimento pelos licitantes interessados na participação.

Depois da publicação do ato convocatório, o licitante deve apresentar, até o dia, horário e local fixados, sua documentação e sua proposta, em envelopes fechados e rubricados.

Será examinada, então, a documentação para habilitação dos licitantes que comprovem que poderão cumprir com as exigências do objeto da licitação. O exame constará de verificação da documentação relativa à/ao:

- habilitação jurídica;
- qualificação técnica;
- qualificação econômico-financeira;
- regularidade fiscal;
- cumprimento com as disposições constitucionais relativas ao trabalho do menor de idade.

A habilitação jurídica deve obedecer a critérios que regulam e legitimam os licitantes. Na qualificação técnica, o interessado em participar da licitação deve possuir as qualificações dispostas no edital. Na qualificação econômico-financeira deverá ser observada a boa situação financeira do licitante. A regularidade fiscal deverá ser verificada com certidão negativa de débito em relação à Fazenda Nacional, a Seguridade Social (INSS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Quando os licitantes estiverem regularmente cadastrados no

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores estão dispensados de apresentar os documentos de habilitação jurídica, de qualificação econômico-financeira e de regularidade fiscal, pois o SICAF já possui os registros relativos a estas exigências de habilitação.

Após habilitação e possível recurso, inicia-se o julgamento das propostas vinculado a critérios e fatores estabelecidos no ato convocatório, respeitando sempre o princípio da isonomia.

No caso do pregão o envelope com a documentação não pode ser aberto antes de concluída a fase de julgamento das propostas.

Sendo indicado o vencedor da licitação, com a proposta mais vantajosa para a Administração, será procedido o ato de adjudicação e homologação. Na adjudicação a Administração atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação. Na homologação é feita a aprovação de todos os atos praticados no procedimento licitatório para que produzam os efeitos jurídicos necessários.

O término do processo licitatório ocorre, então, com o reconhecimento de um direito, ou seja, com a aprovação da identificação do detentor do direito de fornecer o objeto, através da celebração do contrato. Uma vez feita a formalização da aquisição, tem-se a obrigação de pagamento, configurando uma despesa para a Administração Pública.

Na Base Aérea de Florianópolis o responsável direto pela fase externa é exclusivamente a Seção de Licitações, que corresponde à comissão de licitações, onde seus atos são supervisionados e corrigidos pela Seção de Controle Interno.

#### 3.9.2.1 Aspectos importantes observados na fase externa

Assim como na fase interna do processo de licitação, o Controle Interno deve concentrar-se também em alguns pontos da fase externa que podem vir a prejudicar o objetivo do certame:

1º) Recebimento dos envelopes com a documentação e as propostas:

- Envelopes lacrados;
- Recebimento dos envelopes dentro do prazo estipulado.

2º) Habilitação dos interessados:

- Verificação da conformidade das informações;
- No convite, possibilidade de direcionamento de empresas.

3º) Abertura dos envelopes com as propostas:

- Elaboração de cálculo para verificar se o preço é exequível;
- Abertura dos envelopes na presença de todos os representantes legais;
- Identificação de possível conluio.

4º) Julgamento, classificação e desclassificação das propostas:

- Propostas que não atendem ao edital.

5º) Adjudicação, homologação e publicação do resultado:

- No convite, adjudicação com menos de três cotações válidas;
- Homologação por agente não autorizado;
- Cumprimento dos prazos de divulgação;
- Formalização das justificativas da decisão.

Através dessas etapas, também se propôs uma seqüência de procedimentos no qual o Controle Interno pode utilizar-se para uma melhor e mais eficiência verificação do processo de licitação, completando o rol de procedimentos feitos na fase interna.

### **3.9.3 Improbidades e erros normalmente identificados nos processos licitatórios na BAFL**

Através da análise de Relatórios de Auditoria, feitos pelo órgão central do sistema de Controle Interno do Comando da Aeronáutica, a SEFA e pelo SEREF, no período de 2001 a 2009, foram identificados algumas improbidades e erros nos processos de licitação mais comuns da Base Aérea de Florianópolis, sendo todos corrigidos e alterados para garantir a eficiência do processo licitatório.

São eles:

- Realização de procedimentos licitatórios relativos a obras, sem orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.

- O item 7.1 do Contrato no 002/XXXX/2009, referente a licenciamento de software, prevê possibilidade de prorrogações até 60 meses o que resultará na extrapolação do limite da modalidade de licitação utilizada (Convite = R\$ 80.000,00), quando o valor atingirá R\$ 83.200,00.

- O contrato nº 010/XXXX/01, referente ao arrendamento de 63 m<sup>2</sup> de área para instalação de Posto de Atendimento Bancário, firmado com o ABN AMRO REAL S.A., foi utilizada a modalidade licitatória (Convite) inadequada, visto que a primeira vigência do contrato monta R\$ 71.200,00 e há previsão de prorrogação por 36 meses (R\$ 136.800,00), totalizando R\$ 208.000,00, valor que ultrapassa o limite preconizado para a modalidade licitatória utilizada;

- Fracionamento da despesa e falta de planejamento dos procedimentos licitatórios, com sucessivas contratações de serviço e aquisições de pequeno valor, de mesma natureza, semelhança ou afinidade, realizadas por dispensa de licitação fundamentadas no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, quando a soma dessas dispensas ensejaria a utilização de outra modalidade de licitação, em conformidade com o parágrafo 5º do artigo 23 da mesma Lei.

O fracionamento da despesa ocorre quando o montante total da despesa é dividido com o objetivo de utilizar uma modalidade de licitação inferior à que está estabelecida em Lei, ou então para que haja dispensa de licitação.

- Contratação com dispensa de licitação baseada no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 em situações não caracterizadas como emergenciais.

- Não foi comprovada a publicação na imprensa oficial das justificativas de enquadramento em inexigibilidade de licitação.

- Falta de projeto básico em licitações realizadas para a contratação de serviços de engenharia.

- Alterações nos projetos originais de execução de obras e serviços sem as devidas justificativas, tanto técnicas quanto quantitativas, e sem a formalização de termo aditivo.

- Ausência de parecer da Assessoria Jurídica nas minutas dos editais e contratos.

- Não observância dos prazos mínimos até o recebimento das propostas ou da realização do evento.

- Vêm sendo homologados convites sem o mínimo de três propostas válidas e sem justificativas das circunstâncias (limitações de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados) pelas quais não foi possível a obtenção do número mínimo exigido.

- Realização de convites sucessivos às mesmas empresas, mesmo quando é possível observar o rodízio exigido pelo artigo 22, parágrafo 6º da Lei nº 8.666/1993.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nas Administrações Públicas, o setor de licitações e contratações demanda grande atenção e cuidado, visto que dá suporte a atender, direta ou indiretamente, às necessidades da sociedade.

Os aperfeiçoamentos que ocorreram na legislação, a cerca da licitação, ao longo do tempo, buscaram sempre não ser apenas mais uma dentre tantas, sempre se procurou atender ao princípio da eficiência e proporcionar maior controle e fiscalização às aquisições públicas.

Porém, percebe-se que as compras públicas ainda requerem acompanhamento da execução do processo de licitação, pois a legislação unicamente não impede a ação de fraudes e/ou erros.

As ações de Controle Interno nos processos licitatórios constituem uma das alternativas que busca a implantação de medidas que assegurem a correta e melhor aplicação dos recursos públicos, proporcionando a Administração gerenciamento e controle dos gastos.

### **4.1 GENERALIDADES**

Conclui-se com a pesquisa que os procedimentos de Controle Interno ainda requerem avaliações para o monitoramento dia-a-dia da execução do processo licitatório, identificando em tempo hábil situações que possam comprometer as metas estabelecidas.

Viu-se também a necessidade de maior ênfase do Controle Interno na fase de planejamento da licitação (fase interna), pois é nesse momento que surge a maior parte das improbidades e erros, por parte dos administradores, visto que na fase externa, pouco se pode fazer de controle para eliminar as fraudes, no caso de cartéis de empresas, por exemplo.

### **4.2 QUANTO AO ALCANCE DOS OBJETIVOS**

Os objetivos dessa pesquisa foram traçados no início do estudo para torná-los balizadores para o estudo. Durante todo o desenvolvimento, tais objetivos foram sendo alcançados e a partir deles foram retiradas às devidas conclusões.

Para o alcance do objetivo geral, de identificar procedimentos que evidenciem caminhos no combate à corrupção e/ou erros nos processos licitatórios, foram traçados objetivos específicos, onde foram todos sequencialmente abordados até chegar-se a um procedimento que contribuísse para uma melhor fiscalização dos atos licitatórios por parte do Controle Interno, que foi o foco principal do trabalho.

#### 4.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Os resultados desta pesquisa estão sujeitos a algumas limitações.

A primeira delas devido à análise ter sido praticada em apenas processos ligados a uma instituição pública, no caso a Base Aérea de Florianópolis, o que limitou muito o campo de aplicação e os resultados.

Também ocorreu a escassez de documentos para análise, devido ao pequeno número de documentos de Controle Interno em licitação e de relatórios de Auditoria.

Outro fator foi a limitação de tempo dos agentes públicos em proporcionar orientações para o trabalho, devido as suas inúmeras atribuições no setor, porém cabe ressaltar que o trabalho se deve ao apoio e contribuição desses agentes.

#### 4.4 RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Sugere-se, para o desenvolvimento de novas pesquisas, a observação e comparação dos procedimentos de Controle Interno nos processos licitatórios de outras instituições públicas, o que aumentaria o campo de aplicação do trabalho e resultados diferentes, pois cada instituição possui suas peculiaridades.

Como sugestão também, fazer uma análise mais crítica a cerca da Lei nº 8.666/1993, para que se possa identificar possíveis lacunas na legislação e também proporcionar uma abordagem mais aprofunda de cada modalidade de licitação.

Além disso, como a Administração Pública possui diversas funções, nada mais conveniente de que analisar o Controle Interno nos diversos procedimentos da Administração.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. – São Paulo: Saraiva, 1994.

ATTIE, William. **Auditoria Interna**. 1. ed. 2. triagem – São Paulo: Atlas, 1988.

AZAMBUJA, Darcy. 1903-1970. **Teoria geral do Estado**. 32ª ed. – São Paulo: Globo, 1994. Bibliografia ISBN 85-250-0594-0.

BALBINO, Flávio Roberto. **A celeridade em contraposição a melhor contratação na licitação**. Disponível em: <[http://www.r2learning.com.br/\\_site/artigos/artigo\\_default.asp?ID=470](http://www.r2learning.com.br/_site/artigos/artigo_default.asp?ID=470)>. Acesso em: 30 jun 2010.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>. Acesso em: 05 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 06 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 06 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 06 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em: 10 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 11 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações). 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 11 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520**, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em 11 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.591**, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm)>. Acesso em 14 maio 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público. Ano 48, nº 1; Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2751](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2751)> Acesso em: 06 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Da Administração Pública burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público. Ano 47, nº 1; Brasília: ENAP, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial>> Acesso em: 06 maio 2010.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC nº 1.128**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. Disponível em: <[www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_1128.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1128.doc)>. Acesso em: 14 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFC nº 820**, de 17 de dezembro de 1997. Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis com alterações e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_820.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_820.doc)>. Acesso em: 14 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFC nº 986**, de 21 de novembro de 2003. Aprova a NBC T 12 – Da Auditoria Interna. Disponível em: <[http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_986.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_986.doc)>. Acesso em: 14 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFC nº 1.129**, de 21 novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis. Disponível em: <[http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_1129.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1129.doc)>. Acesso em: 14 maio 2010.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. Rio de Janeiro: Ed. do autor, 1988. Disponível em: <<http://www.flaviodacruz.cse.ufsc.br/Conteudo/CMPSP2004hum.doc>>. Acesso em: 10 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

CRUZ, Flávio da. GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios – Orientação para Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas**. São Paulo: Atlas, 2003.

D´AVILA, Marcos Z.; OLIVEIRA, Marcelo A.. **Conceitos e Técnicas de Controles Internos de Organizações**. São Paulo: Nobel, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 8. ed. – São Paulo: Atlas, 1997. Bibliografia ISBN 85-224-1620-6.

FELGUEIRAS, José Antonio. **Contabilidade pública**. – Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2007. Bibliografia ISBN 978-85-99960-48-6.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. ed. – 2. reimpr. 2008 – São Paulo: Atlas, 2008.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23ª ed. – São Paulo: Saraiva, 1995. 380p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23ª ed.; São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. Bibliografia ISBN 85-203-0619-5.

\_\_\_\_\_. **Licitação e contrato administrativo**. 5. ed. Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. Bibliografia ISBN 85-203-0210-6.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2007. Bibliografia ISBN 978-85-224-4687-2.

OLIVEIRA, Pêrsio Santos de. **Introdução à Sociologia**. – São Paulo: Ática, 1996.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Livro Didático da disciplina Contabilidade Pública II**. Florianópolis, 2010. Curso de Graduação em Ciências Contábeis, UFSC - CSE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. Florianópolis, 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed., ver. e atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009. Bibliografia ISBN 978-85-7420-929-6.

SÁ, Antônio Lopes de. **Auditoria Interna**. 2. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 1978.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 8. ed. – São Paulo: Atlas, 2009. Bibliografia ISBN 978-85-224-5550-8

**Site da Aeronáutica**. Disponível em <<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php>>. Acesso em: 20 maio 2010.

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Controle Público e Cidadania**. 3ª. Ed. Florianópolis: TCE/SC, 2003. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/publicacoes/livros/pdf/control\\_publico.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/publicacoes/livros/pdf/control_publico.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2010.