



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Administração  
Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

**BRUNO CHAVES SILVA**

**FRAUDE NO PROCESSO LICITATÓRIO**

Brasília – DF

2019

## FICHA CATALÓGRAFICA

SILVA, Bruno Chaves.

Fraude no Processo Licitatório / Bruno Chaves Silva, Cidade: Universidade de Brasília, Orientador: Prof. (MSc., Dr.) Átila Rabelo Tavares da Câmara, 2019. 47 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Especialização em Gestão Pública Municipal – Cidade-Estado, Universidade de Brasília, 2019.

Bibliografia.

1. Administração Pública. 2. Licitação. Fraudes. 3. Controle Interno.

**Universidade de Brasília – UnB**

**Reitora:**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Márcia Abrahão Moura

**Vice-Reitor:**

Prof. Dr. Enrique Huelva

**Decana de Pós-Graduação:**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão  
Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Chefe do Departamento de Administração:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

**Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fátima de Souza Freire

BRUNO CHAVES SILVA

**FRAUDE NO PROCESSO LICITATÓRIO**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor(a) Orientador(a): Título (MSc., Dr.),  
Átila Rabelo Tavares da Câmara

Brasília – DF

2019

BRUNO CHAVES SILVA

**FRAUDE NO PROCESSO LICITATÓRIO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**Bruno Chaves Silva**

(MSc., Dr.), Átila Rabelo Tavares da Câmara  
Professor-Orientador

(MSc., Dr.) Nilton Oliveira da Silva  
Professor-Examinador

Brasília, 28 de maio de 2019.

## RESUMO

O presente trabalho acadêmico versa acerca de considerações tocantes a improbidade administrativa, aspectos gerais das licitações públicas e do papel do controle interno no combate as fraudes nos procedimentos licitatórios. De início elaborou-se um breve estudo sobre os aspectos gerais da Administração Pública e do procedimento licitatório. Após, adentrando especificamente ao objeto de estudo do trabalho, foi realizada pesquisa empírica, onde selecionou-se para participação e na coleta de dados, 02 (dois) Secretários de Controle Interno do Município de Alto Horizonte, no Estado de Goiás, de diferentes períodos. A pesquisa representa um formato de entrevista com 07 perguntas estruturadas, visando obter informações acerca da funcionalidade do Controle Interno no Município, a sua realidade, a sua demanda e sua efetividade. Vislumbra-se que o Controle Interno do Município é Órgão essencial na Administração, porém, possui carências em seu quadro permanente, que podem ser combatidas por meio de investimento da Administração na criação de uma estrutura completa de Controle Interno, com servidores efetivos técnicos e investimento na capacitação dos servidores que já compõem a estrutura do Departamento, para legítimo atendimento do interesse público.

Palavras Chave: Administração Pública. Licitação. Fraudes. Controle Interno.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 REVISÃO TEÓRICA .....	10
2.1 Improbidade Administrativa: Aspectos Relevantes .....	10
2.1.1 Atos de Improbidade Administrativa.....	11
2.2 Aspectos Gerais da Licitação .....	14
2.2.1 O Processo Licitatório .....	14
2.2.2 Fundamentação Legal .....	16
2.2.3 Tipos de Licitação.....	22
2.2.4 Fases da Licitação .....	26
2.3 Fraude no Processo Licitatório .....	27
2.3.1 O Controle Interno evitando fraude .....	27
2.3.2 Fiscalização evitando a fraude nos contratos.....	30
3 MÉTODOS E TÉCNICA DE PESQUISA.....	35
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa .....	35
3.2 Caracterização da organização, setor ou área <i>locus</i> do estudo .....	36
3.3 Participantes da pesquisa .....	36
3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa .....	36
3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	37
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	37
4.1 Síntese dos resultados .....	42
5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO .....	43
REFERÊNCIA .....	45
APÊNDICES .....	47

## 1 INTRODUÇÃO

A realização de uma licitação requer planejamento e organização por partes dos órgãos/entidades que a integram, de forma que cada certame tem um fim específico e determinado, com regras previamente determinadas em instrumento convocatório e abertos para participação de quaisquer empresas do ramo interessadas, como forma de garantir a contratação da melhor proposta para o atendimento do interesse público.

A lei nº. 8.666/93, em seu art. 22, prevê licitação nas modalidades concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. Subordinam-se a esse regime, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, às autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 22, inciso XXVII, art. 37, inciso XXI e art. 175, preconiza que a licitação é o instrumento pelo qual o Poder Público seleciona as propostas que sejam de maior vantagem para os contratos de seu interesse, sendo um procedimento administrativo obrigatório e rigorosamente determinado ao qual esfera pública deve se submeter.

A sociedade brasileira acompanha diariamente os escândalos, através da imprensa escrita e televisiva, estes escândalos envolvem agentes públicos em desvio de verbas públicas, mas mesmo diante de tantas notícias, ainda, impera a absoluta impunidade. Em consonância com o objetivo desse trabalho através do estudo da legislação, da doutrina e de pesquisas, verificou-se o conceito de improbidade administrativa, os tipos de licitações existentes e o importante papel desempenhado pelo Controle Interno para evitar fraude nas contratações públicas.

Este trabalho apresenta como objeto de estudo as Fraudes no Processo Licitatório, e os objetivos estão dispostos da seguinte forma: geral, elaborar um breve estudo dos aspectos gerais da Administração Pública, dos atos de improbidade administrativa e dos procedimentos licitatórios e verificar especificamente, a efetividade, realidade e demanda do Controle Interno do Município de Alto Horizonte, Estado de Goiás, como mecanismo de defesa da Administração, fiscalizando a execução dos seus Contratos; específicos, determinar a noção de improbidade administrativa; demonstrar a evolução histórica da licitação na Administração Pública Brasileira; verificar os princípios da Administração Pública; determinar o conceito de



Licitação; levantar as demandas e a realidade do Controle Interno no Município de Alto Horizonte, para verificar a sua efetividade, através de um roteiro com perguntas estruturadas.

É sabido que a Administração Pública precisa comprar insumos que garantam sua subsistência, mas, para isso, faz-se necessário um planejamento adequado, que tem início no exercício anterior com a elaboração da pré-proposta orçamentária, na qual se verifica o crédito que a instituição terá a disposição.

A metodologia utilizada na montagem deste trabalho foi a pesquisa bibliográfica. O método abordado foi o dedutivo, pois estará baseado na análise de leis abstratas e sua aplicação no caso concreto.

A forma da pesquisa foi a qualitativa, pois busca determinada compreensão aprofundada sobre o tema, mostrando que este possui importância social, além de jurídica.

Portanto, no primeiro momento se apresenta o referencial teórico do trabalho, abordando as noções gerais da Administração Pública, onde discutimos a sua improbidade, com o intuito de compreender seu funcionamento em relação à sociedade.

Adiante, será abordado os aspectos gerais da Licitação, seus princípios, fases e modalidades. Onde será visto especificamente o que diz a LLC. Sendo objeto de estudo a realidade, demanda e o papel desempenhado pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Alto Horizonte nas fiscalizações das contratações públicas, como forma de evitar fraudes.

## 2 REVISÃO TEÓRICA

### 2.1 Improbidade Administrativa: Aspectos Relevantes

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8429 – foi publicada em 02 de junho de 1992, com o fim de “dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”. É o que dispõe a ementa da referida lei.

Em verdade, tal legislação tem como finalidade maior atender ao princípio da moralidade, expressamente previsto na Constituição de 1988, em seu art.37.

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (...) *(grifei)*

É certo que não há definição exata sobre o conceito de moralidade, vocábulo vago e indeterminado, mas sabe-se que tal princípio relaciona-se à ideia de probidade administrativa, que, em síntese, pode-se ser definida como sendo sinônimo de honestidade, boa administração e correção de conduta do administrador.

Assim, apesar do constituinte não ter definido a moralidade, regulou os atos de improbidade administrativa, em seu art.37, §4º, os quais representam a violação ao princípio da moralidade e da probidade e de inúmeras outras regras constitucionais.

Art. 37. § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Veja-se que, no dispositivo citado, não há menção ao que seria um ato de improbidade administrativa, mas tão somente às sanções aplicadas ao agente ímprobo, as quais, segundo José dos Santos Carvalho Filho “Trata-se, sem dúvida, de sanções severas e necessárias a tutela jurídica alvejada (embora, lamentavelmente, nem sempre aplicadas).” (CARVALHO FILHO, 2012, p.1060).

Há, ainda, no texto constitucional, outros dispositivos que fazem alusão a atos de improbidade administrativa, como art. 14, § 9º, art. 15, V e art. 85, V, confira-se:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

V - a probidade na administração

Muitos são os conceitos criados para ato de improbidade, merecendo citação o do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo:

Ação de Improbidade Administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa. (CARVALHO FILHO, 2012, p.1059)

Como a questão conceitual não é de grande relevância para a presente pesquisa, não há que se aprofundar a temática, devendo-se ater, efetivamente, às espécies de atos ímprobos trazidos pela Lei 8429/92, os quais serão de suma importância para o fim a que se destina este trabalho.

### 2.1.1 Atos de Improbidade Administrativa

São espécies de improbidade administrativa as ações ou omissões que geram enriquecimento ilícito, em detrimento da função pública, ações ou omissões dolosas ou culposas que causam dano ao erário e ações ou omissões que atentam contra os princípios da Administração Pública (MATHEUS CARVALHO, 2016). Tais condutas encontram-se previstas nos artigos 9, 10 e 11 da lei de improbidade, sendo o primeiro ato mais grave que o segundo e este mais grave que o terceiro.

Primeiramente, sobre a conduta em questão, importante ressaltar que não é necessário o dano ao erário para sua configuração, haja vista que pode um servidor auferir algum tipo de vantagem indevida sem que isso lesione os cofres públicos. José dos Santos Carvalho Filho cita como exemplo em sua obra a situação de um servidor que recebe propina de terceiro para conferir-lhe alguma vantagem (CARVALHO FILHO, 2012).

Há atos específicos de improbidade por enriquecimento ilícito, trazidos nos incisos, mas há uma conduta geral, entendendo-se por enriquecimento ilícito a aferição de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º da lei.

É justamente por essa razão que a doutrina explica que os atos trazidos pelo art.9º são meramente exemplificativos, não se exigindo que a conduta praticada esteja prevista na lei para caracterizar hipótese de enriquecimento ilícito, basta se amoldar ao conceito geral trazido pelo caput.

Afirmam, ainda, a majoritária doutrina e a jurisprudência que para a tipificação desta modalidade de improbidade exige-se, necessariamente, o dolo como elemento subjetivo, haja vista não existir enriquecimento ilícito culposo. Nesse sentido, veja-se ementa de julgamento pelo STJ:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE NO RESSARCIMENTO DE GASTOS POR PARLAMENTAR. ART. 9º DA LEI N. 8.429/92. SUFICIÊNCIA DE DOLO GENÉRICO NA CONDUTA GERADORA DO ENRIQUECIMENTO OU CONTRA AS NORMAS. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA DOLO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PENAS APLICADAS EM ATENÇÃO À PROPORCIONALIDADE. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA N.7/STJ TAMBÉM AO RECURSO PELA ALÍNEA C DO DISSÍDIO CONSTITUCIONAL. 1. Hipótese na qual se discute ato de improbidade administrativa decorrente do uso de documentos falsos por parlamentar, por trinta e quatro vezes, com o fim de ressarcimento de gastos. 2. Cabe afastar a alegada nulidade do acórdão recorrido por omissão quanto às provas materiais produzidas nos autos, no sentido de que o relatório de prestação de contas não foi produzido pelo próprio recorrente, mas, sim, pelo Setor de Contabilidade, pois o tribunal de origem consignou expressamente que "não há interesse prático em apurar a autoria das falsificações", pois, "as notas falsas foram com sucesso utilizadas pelo apelante em benefício próprio". 3. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma lei (enriquecimento ilícito e atos de Improbidade

Administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública), os quais se prendem ao volitivo do agente (critério subjetivo) e exige-se o dolo. 4. O caso em exame, relativo à improbidade administrativa de corrente de enriquecimento ilícito, amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 9º da Lei 8.429/1992. Nesse passo, o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que gere o indevido enriquecimento ou que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica, pois a atuação deliberada em desrespeito ao patrimônio público e às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo. 5. Ainda que o dano ao erário possa não ser de grande monta, o acórdão recorrido não consigna tal informação, as penas foram fixadas com proporcionalidade e razoabilidade tendo em vista a contumácia da conduta, utilizando-se o réu dezenas de vezes do mesmo expediente, uso de documentos falsos. 6. O óbice da Súmula 7 do STJ é aplicável, também, ao recurso especial interposto com fundamento na alínea c do inciso III do artigo 105 da Constituição da República. 8. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 20747 SP 2011/0082045-7, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 17/11/2011, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/11/2011). (Sem destaques no original).

No mesmo sentido ensina Carvalho Filho, frisando não ser possível que o agente perceba algum tipo de vantagem indevida, culposamente.

O elemento subjetivo da conduta, embora omissivo no dispositivo, restringe-se ao dolo; a culpa não se compadece com a fisionomia do tipo. Realmente, não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia e negligência. Por outro lado, o tipo não admite tentativa, como na esfera penal, seja quando meramente formal a conduta (ex.: aceitar emprego), seja quando material (recebimento da vantagem) (CARVALHO FILHO, 2012, p.1070).

Esta modalidade de improbidade, segundo entendimento da 2ª Turma do STJ, no Resp 1.233.502, exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa grave (elemento subjetivo). Nesse sentido é o Informativo 528 do STJ, 1ª Turma, veja-se:

Para a configuração dos atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992), é indispensável a comprovação de efetivo prejuízo aos cofres públicos. (REsp 1.173.677-MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 20/8/2013).

E, lembra o doutrinador Carvalho Filho que deve considerar-se que o termo “erário” constante no tipo não se deve referir ao montante de recursos financeiros de uma pessoa pública,

mas às pessoas jurídicas aludidas referenciadas no art. 1º da lei, quais sejam administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (CARVALHO FILHO, 2012).

Assim como na modalidade enriquecimento ilícito, o legislador enumerou, no art.10, atos específicos de improbidade por dano ao erário, trazidos nos incisos, mas há uma conduta geral, entendendo-se por ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da LIA. E, assim, igualmente, os atos enumerados são *numerus apertus*, não se exigindo que a conduta praticada esteja prevista na lei para caracterizar hipótese de enriquecimento ilícito, basta se amoldar ao conceito geral trazido pelo caput.

## **2.2 Aspectos Gerais da Licitação**

### **2.2.1 O Processo Licitatório**

A licitação no Brasil foi um meio encontrado pelo Estado para contratar serviços e fazer compras necessárias para o funcionamento da Administração Pública, haja vista ser dividida em vários órgãos e todos precisarem de materiais e pessoas para o seu pleno funcionamento.

O processo licitatório no Brasil até o ano de 1967 estava sob a responsabilidade do Código da Contabilidade Pública da União e seu regulamento, datando de 1922, mas esse Código não supria as necessidades da Administração Pública já que não tratava das licitações de maneira específica, logo os requisitos para a sua obrigatoriedade não se mostraram suficientes, pela ausência de clareza e abordagem específica aos procedimentos licitatórios.

A licitação sofreu várias alterações ao longo dos anos, desde o Código da Contabilidade Pública até o Decreto-lei nº 200 de 1967, passando pelas Leis nº 5.458 de 1968, Lei nº 6.946 de 1981 e Decreto-lei 2.300 de 1986, revogados e substituídos pela vigente Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

A palavra Licitação vem do latim "*licitatio*", que quer dizer o ato de licitar ou fazer preço sobre coisas postas em leilão.

Pode-se conceituar Licitação como o procedimento administrativo obrigatório para a Administração Pública, que visa selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público, com a participação dos licitantes para fins de contratação de obras, serviços, alienações, compras e etc. Está baseada sob o os princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e da Disponibilidade do Patrimônio Público.

Ao falar-se em procedimento administrativo, está-se fazendo referência a uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela Administração.

A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. (DI PIETRO, 2012)

A legislação brasileira é bastante clara no que diz respeito à compra e contratação pela Administração Pública, nenhuma organização pública pode comprar ou contratar serviços diretamente de empresas, todas tem que ser Através de licitação. Diante disso pode-se dizer que licitação é um processo administrativo que serve para escolher fornecedores de produtos ou serviços capacitados para atender as necessidades da Administração Pública. Após os procedimentos será escolhida a proposta mais vantajosa, que nem sempre quer dizer a mais barata.

A licitação possui dois objetivos básicos que são permitir que a Administração Pública selecione a melhor oferta que supra seus interesses e assegurar aos administrados o direito, previsto em lei, de disputar a participação nos negócios públicos.

No direito brasileiro, a Lei nº 8.666, de 21-6-93, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública, indica, no artigo 3º, os objetivos da licitação, permitindo a formulação de outro conceito: licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar na proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes. (DI PIETRO, 2012)

Na esfera privada é lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, já a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei autoriza, sob pena de nulidade do ato. A lei para as empresas privadas quer dizer pode ser feito assim, para as empresas públicas a lei quer dizer que deve ser feito assim.

## 2.2.2 Fundamentação Legal

Estatuto Jurídico da Licitação, Lei 8.666/93, em seu art. 3º descreve o objetivo da licitação:

Art. 3º A Licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

O Direito Administrativo brasileiro concede ao significado de licitação, como sendo o procedimento administrativo prévio necessário para viabilizar os contratos da Administração, antes de tudo, é um procedimento voltado à satisfação de uma finalidade de interesse público.

Segundo Justen Filho (2010):

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

Além disso, constata-se que a licitação não se trata de um instituto moderno, visto que existe desde a Idade Média, naquela época não era denominada licitação e não possuía as fases do processo atual, sendo designada apenas por concorrência.

Canotilho (1993), em seu livro Direito Constitucional e Teoria da Constituição traz a concepção dos princípios juridicamente fundamentais: São aqueles historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional.

Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo.

Necessita também destaque os doutrinadores brasileiros, que já trataram desse tema, como o Celso Antônio Bandeira de Mello (2004) que traz o seguinte conceito:



Princípio – já averbamos alhures- é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico.

Celso Antônio define claramente que toda essa classificação é um princípio do direito e, que através desse conceito depreende-se que os princípios são a base do sistema jurídico que abrange diversas normas e, por meio dele se pode interpretar o conteúdo das normas contidas no ordenamento.

Por isso, afirma-se que a licitação é o momento dentro do procedimento administrativo que se convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A Lei de licitações surgiu justamente para regular o art. 37, XXI, CF/88. Por isso, não pode ter um limite diverso do estabelecido pela Constituição Federal e, também, não pode fugir da Administração Pública, pois ela é o instrumento jurídico para a realização de valores fundamentais e devidas concretizações.

A palavra princípio vem do latim "*principium*" e tem significação variada, podendo dar ideia de começo, início, origem, ponto de partida, ou ainda, a ideia de verdade primeira, que serve de fundamento, de base para algo.

O conceito de princípio está associado, por outro lado, às proposições ou verdade fundamentais por onde se estudam as ciência ou artes, e às normas fundamentais que regem o pensamento e a conduta. Os princípios devem ser entendidos como indicadores de uma opção pelo favorecimento de determinado valor, a ser levada em conta na apreciação jurídica de uma infinidade de fatos e situações possíveis.

Assim, passaram a fazer parte dos sistemas jurídicos ganhando força normativa, e sendo inspiração à luz hermenêutica que conduz a determinadas soluções em cada caso, segundo a finalidade perseguida.

O grande doutrinador Mello (2004), em seu dialeto clássico, que serve como base jusnaturalista define:

[...] princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Os princípios em sua essência encontram-se presentes nos positivistas na teoria pura do Direito de Hans Kelsen, onde fixa-se como proposições básicas e de verdadeiros alicerces no sistema jurídico sendo utilizados para limitar e direcionar sua aplicação.

Desta forma, a Lei de Licitações e Contratos se conduz por princípios básicos como: legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, adjudicação compulsória e ampla defesa.

No liame de tais princípios, o Direito Administrativo ganha grande relevância. Pois, servem para auxiliar a compreensão e consolidar os seus devidos institutos. Daí a importância dos princípios, principalmente para possibilitar a solução de casos não previstos anteriormente que venham a atender ao interesse público.

Mesmo diante de tantos princípios, faz-se necessário uma pequena explanação pela razoabilidade e a proporcionalidade, pois tratam de princípios de observância obrigatória, quer pelo legislador, quer pelo magistrado, e quer pelo administrador público.

José Roberto Oliveira (2006, p.34), traz o seguinte conceito:

O princípio da razoabilidade significa, no contexto jurídico-sistemático da busca do interesse público primário, a exigência de justificada e adequada ponderação administrativa, aberta nos exatos limites constitucionais em que a regra de competência habilitadora autorizar, dos princípios, valores, interesses, bens ou direitos consagrados no ordenamento jurídico, impondo aos agentes administrativos que maximize a proteção jurídica dispensada para cada qual, segundo o peso, importância ou preponderância que venham adquirir e ostentar em cada caso objeto de decisão.

Nota-se que para o grande doutrinador, a razoabilidade é uma ponderação de valores entre o interesse público consagrado constitucionalmente e a importância que terá cada caso concreto. Portanto, o autor compartilha a ideia de que a razoabilidade deve ser

analisada de acordo com o caso concreto, como forma de evitar o cometimento de excessos e autoritarismos por parte da Administração.

Portanto, a razoabilidade, exige a consideração do aspecto individual do caso concreto. Um dos mais importantes princípios do Estado Democrático de Direito é o da proporcionalidade, pois está presente diretamente na Constituição Federal onde demonstra grande apoio e proteção a todos os direitos fundamentais.

A proporcionalidade surgiu da necessidade de controlar os atos do Poder Legislativo, em uma época em que o princípio da legalidade era o mais importante. Esta forma de controle requer para o aplicador do Direito, maior liberdade para interpretar e analisar os atos legislativos.

Vejamos o que preleciona Alexy (2008, p.13)

O princípio da proporcionalidade pede que colisões de direitos fundamentais sejam solucionadas por ponderação. A teoria dos princípios pode mostrar que se trata, na ponderação, de uma estrutura racional de argumentar jurídico-constitucional. Mas ela também torna claro que a ponderação deve ser assentada em uma teoria da jurisdição constitucional, se ponderação deve desenvolver plenamente o seu potencial de racionalidade.

A proporcionalidade se resume na relação de causalidade entre meio e um fim, de tal sorte que se possa proceder aos três exames fundamentais inerente a ela, quais sejam: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Portanto, sem um meio, um fim concreto e a relação de causalidade entre eles, não existe a aplicação deste princípio em caráter trifásico. É certo que existem diversas diferenças entre o princípio da proporcionalidade e o da razoabilidade, porém, não se pode deixar de associa-los como um novo patamar de consciência, com a finalidade de fazer justiça e alcançar conciliação nas relações, mesmo que para isso se contrarie a Lei.

A Constituição Federal de 1988 regulamenta a Licitação no Brasil. O art. 22, inciso XXVII, prevê a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de Licitação e Contratos Administrativos, e no art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade da Licitação pela Administração:

[...] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e

fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Art. 37. 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 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.

O objeto da licitação é aquilo que a Administração Pública pretende contratar. O objeto pode ser obras, serviços, compras, alienações, locações, concessões e permissões, todos estão elencados no art. 1º da Lei nº 8.666/93, a lei das Licitações.

Para Hely Lopes Meirelles, “o objeto da licitação é a obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão e alocação que, afinal, será contratada com o particular”. (MEIRELLES. 2011, p.292)

Ainda de acordo com este doutrinador, “o objeto da licitação é, em regra, uno e indivisível, constituindo um todo para cada proposta”. (MEIRELLES. 2011, p.292)

O conceito de objeto da licitação pelo jurista José Carvalho Filho, a seguir:

O objeto do procedimento licitatório apresenta duas facetas. O objeto imediato é a seleção de determinada proposta que melhor atenda aos interesses da Administração. Na verdade, todas as atividades em que se desenrola a licitação conduzem a essa escolha, feita entre vários proponentes. Mas pode ver-se o objeto sob outra faceta, qual seja, a que traduz o objeto mediato, que consiste na obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço público, a serem produzidos por particular por intermédio de contratação formal. (CARVALHO FILHO, 2012, p.240)

No entendimento de Hely Lopes Meirelles:

O objeto da licitação deve ser descrito sucinta e claramente, de modo que os interessados possam entender de imediato o que a Administração deseja contratar. As minúcias constarão do projeto ou anteprojeto, memoriais, especificações, plantas, planilhas e demais elementos complementares, conforme o caso. O edital completo e esses elementos definidores são geralmente reunidos e fornecidos em pastas próprias, mediante pagamento do seu custo, não podendo ser dificultados ou sonegados a nenhum interessado. (MEIRELLES, 2011, p.308)

O ordenamento jurídico brasileiro não permite que o objeto seja dividido, pois não permite a realização de licitação em modalidade diferente daquela que seria obrigatória.

As modalidades não podem ser confundidas com os tipos de licitação. A modalidade diz qual o procedimento a ser seguido pela Administração Pública, esta pode ser obrigatória dependendo da natureza ou do valor do contrato.

Existe na legislação brasileira, cinco modalidades de licitação que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, as três primeiras possuem o mesmo objetivo, a contratação de obras, serviços e fornecimento, enquanto que o concurso e o leilão possuem objetivos distintos.

De acordo com Hely Lopes Meirelles acerca do assunto:

A licitação compreende as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. Licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades são espécies. Por isso mesmo, os preceitos genéricos acima estudados aplicam-se a todas as modalidades e os específicos regem cada uma delas em particular. As nossas espécies de licitação tem características próprias e se destinam a determinados tipos de contratação. (MEIRELLES, 2011, p.340)

Conforme o entendimento de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, a respeito das modalidades de licitação:

As licitações são classificadas em diferentes modalidades, conforme as peculiaridades do respectivo procedimento, ou do objeto do futuro contrato administrativo a ser celebrado. A Lei 8.666/93 prevê, em seu art. 22, somente cinco diferentes modalidades de licitação –concorrência, tomada de preços, carta convite, concurso e leilão. Posteriormente, entretanto, foi criada por medida provisória uma outra modalidade, o pregão, atualmente regulado pela Lei 10.520/2002. É interessante registrar que a Lei 8.666/93 expressamente declara vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das modalidades nela referidas (arts. 22, § 8º). Não temos dúvida em afirmar que, efetivamente, não podem ser combinadas modalidades de licitação. Diferentemente, contudo, a criação de uma nova modalidade é possível, sim, desde que ocorra por meio de lei da União. A nosso ver, obrigatoriamente deveria ser uma lei de normas gerais, de caráter nacional, isto é, uma lei endereçada a todos os entes federados, como é o caso da lei disciplinadora do pregão. (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p.611)

A Lei nº 8.666/93 no seu art. 8º, veda a criação de outras modalidades de licitação, porém a Medida Provisória nº 2.026/2000, criou a modalidade pregão, este, no entanto, seria

utilizado exclusivamente pela União. Todavia, no ano de 2002, a Medida Provisória foi convertida na Lei nº 10.520/2002, que versa acerca do Pregão, podendo este ser utilizado atualmente por Estados, Distrito Federal e Municípios.

### 2.2.3 Tipos de Licitação

No tocante aos Tipos de Licitação, Marçal Justen Filho (2010, p.45) ao referir-se sobre as modalidades de licitação afirma que: [...] uma modalidade de licitação consiste em um procedimento ordenado segundo certos princípios e finalidades.

O que diferencia uma modalidade da outra é a estruturação procedimental, a forma de elaboração de propostas e o universo de possíveis participantes. Existem cinco modalidades de licitação.

Estão previstas no art. 22, da Lei n.º 8.666/93, são elas: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. Os cinco primeiros parágrafos contidos no dispositivo definem cada uma dessas modalidades; o § 8º, veda a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

Porém, conforme já destacado, foi criado o “pregão” como nova modalidade de licitação, podendo este ser utilizado atualmente por Estados, Distrito Federal e Municípios, através da Lei nº 10.520/2002.

As normas sobre o pregão constam da referida Lei, mas, conforme o disposto em seu artigo 9º, as normas da Lei n.º 8.666/93 aplicam-se subsidiariamente.

A Administração Pública sempre busca a proposta mais vantajosa, ou seja, o menor preço, além de alterações feitas na lei 8.666/93, através da lei 12.349/10, prevendo uma terceira finalidade as compras públicas, de desenvolver um modelo econômico sustentável, propiciando um fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços nacionais.

A concorrência segundo Justen Filho (2010) é a modalidade entre quaisquer interessados que na fase inicial de habilitação preliminar que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no instrumento convocatório para execução de seu objeto.

Nesse diapasão, Di Pietro (2012, p.23), ao tratar da obrigatoriedade do uso da modalidade de concorrência, assinala que:

[...] para a) obras e serviços de engenharia de valor superior a um milhão e quinhentos mil reais [...] b) compras e serviços que não sejam de engenharia, de valor superior a seiscentos e cinquenta mil reais [...] c) compra e alienação de bens imóveis, qualquer que seja o seu valor, ressalvado o disposto no art. 19[...] d) concessões de direitos reais de uso (parágrafo 3º do artigo 23); e) licitações internacionais [...] f) alienação de bens móveis de valor superior ao previsto no art. 23, II, b ( art. 17, parágrafo 6º) g) registro de preço [...] h) concessão de serviço público [...] i) parcerias público-privadas, nas duas modalidades, de concessão patrocinada e concessão administrativa[...]. É a modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital.

A tomada de preço é realizada entre diversos interessados previamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Com a atual legislação, tal modalidade passou a ter como objetivo principal abrir as portas da Administração para o maior número de licitantes, o que não ocorria na legislação anterior, que se restringia somente aos licitantes previamente inscritos no registro cadastral.

Justen Filho (2010), analisa que a tomada de preços trouxe a vantagem de que outros interessados, não cadastrados no certame, poderão participar. Daí a finalidade, que é de tornar a modalidade mais célere ultrapassando uma das fases de admissibilidade dos concorrentes.

Ao compor suas considerações, Meirelles (2011, p.34), assinala que:

A função precípua do certificado de registro cadastral (CRC) era a de substituir os documentos exigidos para a habilitação [...] dispensando as empresas e profissionais de apresentação daquela volumosa e custosa papelada em cada licitação [...] de forma a permitir uma interpretação mais consentânea com seus objetivos [...]. Nota-se, que a grande vantagem desta modalidade está na fase de habilitação, em que a comissão se limita a examinar os certificados de registro cadastral apenas dos classificados.

O convite é a modalidade de licitação que se acha definida por expressa disposição inscrita no art. 22, § 3º, da Lei 8.666/93:

Art. 22. [...] § 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.

É a modalidade utilizada para contratações que possuam um valor estimado médio, compreendidas até o montante de R\$ 80.000,00 para a aquisição de materiais e serviços, e de R\$ 150.000,00 para a execução de obras e serviços de engenharia.

Reforçando o pensamento de Justen Filho, a ilustre doutrinadora Di Pietro (2012), discorre que: No convite o procedimento é simplificado: a convocação dos licitantes é feita por escrito, com cinco dias úteis de antecedência, mediante carta convite dirigida a pelo menos três interessados, escolhidos pela unidade administrativa, e mediante afixação, em local apropriado, da cópia do instrumento convocatório, sendo facultada, ainda, a publicação.

Recebidos os envelopes com as propostas, seguem-se a classificação, adjudicação e homologação. O procedimento pode ser realizado por servidor designado pela autoridade competente, não sendo obrigatória a comissão de licitação - art. 51, §1º.

Comparada à concorrência e à tomada de preços, reúne determinados elementos características e peculiaridades que lhe são próprias e que se voltam a dar-lhe individualidade quanto ao porte do objeto e ao seu processamento, diferenciando-o das demais modalidades que em lei são reguladas.

O convite é, dentre as demais modalidades, aquela que se apresenta de modo mais simplificado. É a modalidade entre interessados do ramo pertinente ao da licitação, cadastrados ou não, que serão escolhidos e convidados pela Administração, destinada às contratações de pequeno valor, consistindo na solicitação escrita a pelo menos três interessados do ramo.

Gasparini (2009, p.21), conceitua concurso como:

[...] modalidade de licitação que observa regulamento próprio, aberta mediante publicidade, destinada a escolha, por comissão especial, de trabalho técnico, científico ou artístico, que admite a participação de qualquer interessado, mediante a concessão de prêmios ou remuneração aos vencedores.

Para Meirelles a direção do concurso deve ser realizada por uma comissão especial com pessoas com conhecimento sobre o tema da licitação. Esta modalidade exaure-se com a classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios.

Já a modalidade do leilão é conceituada por Meirelles como um negócio de caráter instantâneo, onde não se faz necessário o emprego de contratos formais, sendo realizados lances verbais aos bens apregoados e feita a venda, sendo desnecessária a habilitação prévia do



licitante. No entanto deve ser realizada a avaliação prévia dos bens a serem leiloados, bem como a publicidade destes através de edital indicando o objeto do leilão, local e data do mesmo.

Por fim, temos o Pregão que é o procedimento licitatório instituído pela Lei Federal n.º 10.520/2002, com a finalidade de regulamentar a aquisição de bens e serviços comuns pela Administração Pública, qualquer que seja o valor estimado da contratação.

O pregão vem se somar às demais modalidades previstas na Lei n.º 8.666/93, diversamente destas modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades. Outra peculiaridade é que o pregão admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço.

Existem dois tipos de pregão – o presencial em que as propostas são escritas e por meio verbal são realizadas as propostas e o eletrônico, que funciona com o emprego da informática, sendo que a Lei 10.520/02 dispõe sobre esta modalidade de pregão. Já o pregão presencial, também chamado de pregão comum é regulamentado pelo Decreto 3.555/00, alterado pelo Decreto 3.693/00 e complementado pelo Decreto 3.784/01.

Em sentido literal, a palavra pregão corresponde ao ato de apregoar, significando proclamação pública. Antes dessa medida provisória, associava-se o pregão, no âmbito do Direito Administrativo, ao modo pelo qual se realiza o leilão, modalidade destinada à venda de bens móveis inservíveis para a Administração, ou legalmente apreendidos ou penhorados e até mesmo à alienação de bens móveis que venham a integrar o patrimônio de ente público em função de penhora ou dação em pagamento.

Para Rigolin (2009, p.45), o pregoeiro é quem acompanha o procedimento junto a sua equipe, autoriza a etapa de lances através de senha pessoal delibera sobre habilitação e adjudica o vencedor:

- a) receber envelopes contendo as propostas escritas dos participantes e depois os lances verbais daqueles que, na forma da regra legal, os puderem formular;
- b) analisar a aceitabilidade de propostas e de lances, sempre na forma do edital, para classificar os que se enquadrarem nas condições editalícias e desclassificar os que não o façam, sempre observando a ordem do menor preço até o maior, já que o pregão é uma licitação sempre de menor preço;
- c) deliberar sobre habilitação do vencedor da fase das propostas, verificando se apresentou todos os documentos exigidos sob pena de eliminação;
- d) ato contínuo a isso, compete-lhe adjudicar o objeto ao vencedor do pregão[...].

No pregão, a licitação desenvolve-se em duas etapas, compreendendo uma fase interna de preparação e outra externa. Na primeira, que em quase nada difere das outras modalidades,

deve-se justificar a necessidade da contratação, definindo o objeto do certame e estabelecendo as exigências de habilitação, critérios de aceitação de propostas, cláusulas gerais do contrato, sanções pelo inadimplemento, dentre outras.

Ainda nessa fase introdutória, a autoridade competente designa o pregoeiro, que tem por competência a condução da licitação, recebendo propostas e lances, analisando a aceitabilidade e procedendo a classificação. A fase externa da licitação na modalidade pregão compreende, inicialmente, a divulgação, mediante publicação de avisos no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação, sendo ainda facultado a veiculação de informação por meio eletrônico.

Nesse instrumento de aviso, fixa-se uma data para a realização de sessão pública, na qual deverão comparecer todos os interessados, munidos dos envelopes de propostas e documentos relativos à habilitação. Em um primeiro momento, exige-se uma habilitação prévia, a priori, declarando, pois, sua habilitação, o licitante participa da sessão de abertura dos envelopes de proposta. Diferentemente das demais modalidades de licitação, no pregão ocorre a famosa chamada inversão das fases das licitações, onde primeiro se analisam as propostas, para depois analisar os documentos de habilitação das licitantes.

Apenas em caráter de informação, eis que não é o objeto de estudo deste trabalho, os valores das licitações foram atualizados no ano de 2018, pelo Decreto 9.412/2018 atualizando os valores estabelecidos na Lei 8.666/93, devendo, portanto, ser verificado no momento da contratação pelo Ente público.

#### 2.2.4 Fases da Licitação

O procedimento licitatório compreende duas fases/momentos, uma interna e outra externa, sendo a primeira composta dos atos iniciais e preparatórios para uma contratação até a publicação do edital ou expedição da carta convite e termina com a adjudicação do objeto da Licitação e sua homologação pela autoridade competente.

A fase externa caracteriza-se pela publicidade do edital convocatório ou expedição da carta convite, passando para o recebimento dos envelopes com a documentação e a proposta, segue-se com a habilitação, julgamento, revogação, anulação e homologação do certame.

De acordo com Carvalho Filho, “Edital é o ato pelo qual a Administração divulga as regras a serem aplicadas em determinado procedimento de licitação”. (CARVALHO FILHO, 2012, p.278)

Na concepção de Meirelles:

Habilitação é o ato pelo qual o órgão competente (geralmente o julgador da licitação, mas pode ser também a Comissão de Julgamento do registro cadastral, quando existente na repartição interessada), examinada a documentação, manifesta-se sobre os requisitos pessoais dos licitantes, habilitando-os ou inabilitando-os. (MEIRELLES, 2011, p.317)

Conforme Carvalho Filho, “Antes de examinar as propostas oferecidas, cabe à Comissão analisar os documentos necessários à habilitação dos candidatos”. (CARVALHO FILHO, 2012, p.286)

De acordo com o entendimento de Carvalho Filho acerca do julgamento das propostas, “é a fase em que a Administração procede efetivamente à seleção daquela proposta que se afigura mais vantajosa para o futuro contrato”. (CARVALHO FILHO, 2012, p.287)

Segundo Meirelles, “Homologação é o ato de controle pelo qual a autoridade competente a quem incumbir a deliberação final sobre o julgamento confirma a classificação das propostas e adjudica o objeto da licitação ao proponente vencedor (art. 43, VI). (MEIRELLES, 2011, p.328)

Para Meirelles, “a adjudicação é o ato pelo qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação para a subsequente efetivação do contrato”. (MEIRELLES, 2011, p.328)

Conforme Carvalho Filho, “A anulação da licitação é decretada quando existe no procedimento vício de legalidade”. (CARVALHO FILHO, 2012, p.294)

De acordo com Di Pietro, “o artigo 49 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de revogação da licitação por interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta” (DI PIETRO, 2012, p.436).

## **2.3 Fraude no Processo Licitatório**

### **2.3.1 O Controle Interno evitando fraude**

O controle figura como uma das cinco funções universais da Ciência da Administração, a saber: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar para se evitar a fraude no processo licitatório. A Administração Pública atua por meio de seus órgãos e seus agentes, que são incumbidos do exercício das funções públicas, tal seja, da atividade administrativa. Verifica-se que a função administrativa é exercida nos três poderes, tipicamente pelo Poder Executivo e atipicamente pelos demais poderes (Poder Legislativo e Poder Judiciário).

Todavia, no manejo dos instrumentos à busca do interesse público, no gozo e uso dos poderes que são atribuídos aos agentes públicos para alcançar esses fins, podem os mesmos ultrapassar os limites legais e se acometer em abusos e ilegalidades. Por tal razão, tornam-se necessários fiscalização e controle dos atos da Administração Pública.

O controle dentro da administração pública pode ser entendido como o ato de vigiar, orientar e corrigir que tem um poder, órgão ou autoridade sobre a conduta funcional do outro, atuando diretamente ou por meio de órgãos especializados, a sua atuação administrativa. Neste sentido, podemos citar Mileski (2003, p.112):

Com o sentido de acompanhar e verificar a regularidade dos procedimentos de Gestão Fiscal, tendo em conta um planejamento elaborado com o atendimento do princípio da transparência, é necessária a existência de um sistema de controle que verifique e exija o cumprimento das normas, limites e obrigações contidas na Lei Complementar 101/2000, a fim de que os atos de gestão fiscal sejam realizados com responsabilidade e atendimento ao interesse público.

Portanto, estamos tratando do controle que tem a Administração Pública sobre suas próprias atividades, tendo como intenção a legitimidade de seus atos, ou seja, mantê-los dentro da lei, a defesa dos direitos dos administrados e a conduta adequada de seus agentes.

Há várias formas de controle na administração pública, sendo imperioso registrar as que mais se adéquam ao objeto de nosso estudo, não sendo abordadas as diversas formas de controle existentes. Assim, registre-se que o controle pode ser caracterizado quanto aos órgãos incumbidos de exercê-lo, na qual existe uma tripartição, tal seja o controle legislativo, que é exercido pelo poder legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, controle administrativo, exercido no próprio âmbito administrativo, podendo ser tutelar ou hierárquico e por fim, controle judicial, exercido pelo Poder Judiciário.

Quanto ao momento em que são realizados, podemos citar o controle preventivo ou prévio, verificado antes da realização do ato administrativo, controle concomitante, que é efetuado durante a realização o ato administrativo, sendo por muitos considerado o mais eficaz, e o controle subsequente ou corretivo exercido após a realização do ato administrativo.

E, conforme a posição do órgão controlador, temos o controle externo, que se realiza por órgão estranho ao que emanou o ato ou procedimento administrativo, a exemplo daquele realizado pelo Tribunal de Contas, pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo e o controle interno, que é exercido pelo mesmo ou outro órgão da administração de que emanou o ato.

O Controle interno tem como objetivo assinalar as faltas e os erros a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. Na definição de Crepaldi (2010, p. 360), o controle interno é:

[...]

os controles internos são todos os instrumentos da organização reservados à vigilância, inspeção e verificação administrativa, que possibilitam prever, observar, dirigir ou governar os fatos que acontecem dentro da empresa e que refletem em seu patrimônio.

De maneira geral, Reis (2003, p.165-166), define o controle interno como:

O controle é a função pela qual a administração e o próprio contribuinte verificam que os propósitos, os objetivos, as metas e os recursos ou insumos a ele destinados, foram, respectivamente, alcançados e devidamente utilizados com eficiência e eficácia, sempre com vistas à preservação da integridade do Patrimônio.

No Brasil, podemos dizer que o Controle Interno na Administração Pública teve como marco inicial a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, ocorrido em 1936, cujas atribuições eram racionalizar a administração mediante simplificações, padronizações e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicações de métodos na definição de procedimentos. Foi nesse período que foi instituído o concurso para ingresso nos quadros de carreira da Administração Pública.

Fundamentado no artigo 76 da lei 4.320/64, o controle interno na Administração Pública Brasileira atua, durante a execução orçamentária, na legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, no nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, na fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e

valores públicos e no cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A já citada Lei 4.320/64 revela-se inovadora, eis que ao instituir o Orçamento Plurianual de Investimentos, o Orçamento Programa Anual e estabelecer como objetivo das novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos públicos, acabou por consagrar os princípios do planejamento, do orçamento e do controle.

Como preceito constitucional, o controle interno aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1967:

Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

Com a Constituição Federal de 1988, o controle interno foi estabelecido de maneira mais clara e objetiva, com funções e responsabilidades traçadas com base nos princípios básicos da Administração Pública, vejamos:

Assim, na busca pela concretização dos objetivos e metas do controle interno, alguns princípios básicos precisam ser observados: uma só pessoa não deve acumular todas as funções dos grupos e nenhuma pessoa deve estar livre de controle porque ninguém deve acumular tanta autoridade, evitando-se o controle sobre si mesma. Via de consequência, a distribuição racional de funções é um dos princípios basilares do controle interno.

É sabido que cada poder deve se organizar e manter o seu próprio controle interno, evidenciando-se que o sistema deve operar de forma integrada. Porém, a partir da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, foi introduzida uma nova estrutura estatal, com novas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, prevenindo-se riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Assim, a citada lei estabelece um novo padrão de governar baseado no desempenho, responsabilização e dever de prestar contas ao cidadão.

### 2.3.2 Fiscalização evitando a fraude nos contratos

O Decreto 2.271, de 07 de agosto de 1997, em seu artigo 6º, prevê a indicação do fiscal do contrato e assinala:

Art. 6º A Administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.

A figura do fiscal do contrato é encontrada no artigo 67 da Lei nº 8666/93, como se observa a seguir:

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

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Conforme será verificado, o fiscal é indispensável para a administração pública.

O fiscal do contrato é o servidor representante da administração pública designado para acompanhar e fiscalizar a execução contratual nos termos exatos contratados, seguindo à risca o processo licitatório com todas as exigências, obrigações, prazos e qualidade de materiais, conforme descrito no edital e todos os seus anexos.

O fiscal do contrato deve ser designado pelo gestor público. Tal fiscal deve ser um servidor que entenda sobre o objeto da licitação, de suas características e da execução do objeto licitado, que tenha responsabilidade, disponibilidade e interesse em verificar de perto todo o processo licitatório. No momento da execução, deve acompanhá-la pessoalmente e relatar todas as ocorrências.

Por exemplo, no caso de compras de materiais escolares, o fiscal deve ser um servidor da educação que entenda para que o material será utilizado, para, na hora da entrega, verificar se o produto realmente atende aos fins licitados.

No caso de uma obra, o fiscal deve ser um engenheiro que entende as medições e a execução da obra. Não é possível nomear qualquer servidor para ser fiscal de uma obra. Se ele não souber interpretar o projeto, não será capaz de constatar que este está sendo realizado do

modo correto, não terá condições de cobrar a execução da obra e não possuirá conhecimento para identificar a qualidade dos materiais empregados, verificando se atendem o edital.

Isso pode ser um grande problema, já que nem toda administração pública dispõe de engenheiro ou técnico em todas as áreas para fiscalizar as obras. O legislador, sabendo desta situação, previu a contratação de terceiro especializado para assistir o servidor nomeado fiscal sem a devida técnica.

O fiscal do contrato é responsável pela garantia da boa execução do contrato, visando beneficiar o interesse público por meio de economia ao erário e considerando que o desperdício do dinheiro público prejudica toda a população.

Para cumprir bem o seu papel, a fiscalização deve ser realizada da maneira mais eficaz possível. Devido aos inúmeros casos conhecidos de má execução de serviços, pode-se afirmar que, muitas vezes, a fiscalização não é realizada de forma eficiente. Deve ser lembrada a doutrina de Marçal Justen Filho sobre o tema, *in litteris*:

A regra deve ser aplicada estritamente nos casos em que a sequência da execução da prestação provoca o efeito de ocultar eventuais defeitos da atuação do particular. Esses defeitos não são irrelevantes e provocarão efeitos em momentos posteriores. No entanto, o simples exame visual ou a mera experimentação são insuficientes para detectá-los. Em tais hipóteses, a Administração deverá designar um representante para verificar o desenvolvimento da atividade do contratado. Isso se passa especialmente em obras de engenharia.

Haverá casos nos quais será dispensável aplicação tão estrita do texto legal. A regra será atendida quando a atividade de fiscalização puder realizar-se satisfatoriamente no momento da entrega da prestação. Em outros casos, a fiscalização é inviável e o dispositivo não tem qualquer aplicação.

Conforme já mencionado, o fiscal do contrato deve exigir que se execute o contrato nos termos exatos do edital. Ele deve anotar todas as ocorrências e, caso verifique qualquer tipo de irregularidade, notificar imediatamente a empresa contratada e informar o responsável pelo contrato, que é o gestor, sobre o descumprimento, indicando as providências tomadas e cobrando-as, caso a contratada não tenha providenciado as correções apontadas como disposição na legislação.



O gestor do contrato é aquele que acompanha a solicitação da licitação desde a confecção do termo de referência de acordo com as necessidades da administração pública. É o gestor que assina os contratos, solicita aditivos quando necessário, autoriza os pagamentos, aplica penalidades quando há descumprimentos e notifica as empresas.

Conforme já mencionado nos estudos bibliográficos realizados, não foi encontrada distinção em lei do gestor e do fiscal do contrato. Contudo, observa-se da IN nº 04/2010 de 12 de novembro de 2010, do Ministério do Planejamento:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

IV - Gestor do Contrato: servidor com atribuições gerenciais, técnicas e operacionais relacionadas ao processo de gestão do contrato, indicado por autoridade competente (BRASIL, 2016).

A fim de conceituar o gestor do contrato, podemos ainda verificar a portaria do TCU nº 297, de 14 de novembro de 2012:

Art. 2º Para os fins desta norma, entende-se por:

(...)

III – gestora do contrato: unidade ou subunidade da Secretaria do TCU, vinculada ou não ao objeto do contrato, responsável pela fiscalização da documentação comprobatória da contratada;

(...)

V – fiscal técnico do contrato: servidor formalmente designado para acompanhar a execução dos serviços terceirizados de natureza continuada que tenham sido contratados;

Como já citado, o gestor é responsável por todo o acompanhamento do contrato, desde a licitação até o final da execução do contrato. É ele quem aplica as penalidades.

O gestor irá acompanhar a abertura do processo licitatório. Ele deve contribuir com a elaboração do termo de referência, acompanhar todo o processo licitatório e assinar o contrato e designar um fiscal para aludido contrato.

Durante a fase de acompanhamento do contrato, por fiscal designado para referida finalidade de acompanhamento de perto toda a execução do contrato. Caso exista qualquer tipo de descumprimento por parte da empresa, ao ser avisado pelo fiscal, o gestor irá aplicar imediatamente a notificação e as penalizações, sempre visando ao cumprimento do contrato nos exatos termos do edital.

Após a execução definitiva do contrato, caberá ao gestor finalizá-lo e ordenar/autorizar o pagamento.

O gestor é responsável por todo o processo licitatório, desde o acompanhamento da solicitação da licitação até a confecção do termo de referência, sendo uma figura muito importante. É ele que sabe da necessidade do produto contrato, das especificações do objeto, do prazo necessário para entrega do produto, da necessidade de uma obra e como a mesma deve ficar.

O gestor pode responder administrativamente e penalmente a reparar o dano, caso seja verificado que, embora tenha conhecimento para uma boa gestão do contrato, não o faz de modo correto. Em contrapartida, penalizar um gestor que pouco sabe sobre licitação não parece razoável, assim como o fiscal do contrato.

Por isso, detectado qualquer tipo de descumprimento de contrato, o fiscal deve notificar a empresa dentro de um prazo razoável e providenciar o reparo da irregularidade encontrada, que pode ser de qualidade, prazo, execução, atraso, ou seja, qualquer ocorrência fora das especificadas no edital devem ser imediatamente informadas.

Caso o erro não seja corrigido, o gestor do contrato deve aplicar as penalidades previstas em lei e ser rigoroso com o licitante, com o objetivo de preservar o interesse público sem prejuízo ao erário, conforme se observa no item abaixo.

Ao verificar o descumprimento do contrato, o fiscal deve notificar imediatamente o ocorrido, cabendo à administração pública aplicar a penalidade, conforme a Lei nº 8666/93:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICA DE PESQUISA**

A pesquisa empírica do presente trabalho foi operacionalizada no âmbito municipal de Alto Horizonte, buscando por meio de entrevista com perguntas estruturadas, a coleta de dados de informações da realidade do Controle Interno Municipal, as suas demandas e a sua efetividade como mecanismo de defesa da Administração.

#### **3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa**

Na visão de Kerlinger (1980), a pesquisa é uma investigação sistemática, controlada, empírica e crítica, com proposições hipotéticas sobre as supostas relações existentes entre os fenômenos naturais.

Foi optado como método de pesquisa, a descritiva, utilizando-se do método de abordagem qualitativo.

Esta pesquisa tem importância para realização de consultas futuras de pesquisadores, que podem coletar dados e indicar soluções para os problemas encontrados.

### **3.2 Caracterização da organização, setor ou área *lócus* do estudo**

A pesquisa foi realizada no Controle Interno da Prefeitura Municipal de Alto Horizonte. Conforme informações extraídas do Site Oficial da Prefeitura, Alto Horizonte é uma cidade relativamente jovem, fundada em 16/01/1991 e população estimada em 5.140 habitantes.

Sua primeira Administração se deu no ano de 1993 e sua área territorial abrange 503,764 km<sup>2</sup>.

### **3.3 Participantes da pesquisa**

Foram selecionados para participação da pesquisa e na coleta de dados, 02 (dois) Secretários Municipais de Controle Interno de Alto Horizonte, de diferentes períodos, o primeiro compreendendo o período de 02 de janeiro de 2017 à 22 de maio de 2018; e o segundo de 01 de fevereiro até os dias atuais.

A pesquisa representa uma entrevista aos 02 Secretários de Controle Interno participantes com 07 perguntas estruturadas, visando obter informações acerca da funcionalidade do Controle Interno no Município, a sua realidade, a sua demanda e sua efetividade.

### **3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa**

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevista, com método qualitativo, representando um questionamento com as seguintes perguntas estruturadas:

1. Como é a atuação do Controle Interno da Prefeitura Municipal de Alto Horizonte?

2. A Administração utiliza de fiscais em seus contratos?
3. Os gestores designam fiscais que são servidores da área relacionada a Contratação?
4. Os fiscais designados são servidores públicos efetivos ou comissionados?
5. Os fiscais já utilizaram da prerrogativa de contratar terceiros especializados para auxiliarem no acompanhamento dos contratos e do seu cumprimento integral, conforme previsão em Edital?
6. Você considera que a efetividade do trabalho do Controle Interno, é mecanismo de instrumento para evitar fraudes nas contratações públicas?
7. Quais sugestões de melhoria você acredita que poderiam aprimorar a efetividade dos mecanismos de Controle Interno no Município?

### **3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevista com perguntas estruturadas e a pesquisa foi realizada no dia 24/05/2019, por meio presencial, na sede da própria Secretaria Municipal de Controle Interno e nas dependências do prédio da Prefeitura Municipal de Alto Horizonte.

A análise de conteúdo dos materiais coletados se deu de forma descritiva, na ótica subjetiva dos entrevistados.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Após a verificação e análise crítica das respostas dos entrevistados na pesquisa elaborada, chega-se ao seguinte resultado a ser discutido com os achados da pesquisa.

Na pergunta 01, sobre a atuação do Controle Interno do Município, os entrevistados nos forneceram a seguinte informação:

ENTREVISTADO 01: Considerando a estrutura funcional do Controle Interno do Município de Alto Horizonte, falta de funcionário e outros, a atuação é de forma limitada a maneira prévia ou preventiva.

ENTREVISTADO 02: O Controle Interno do Município trabalha atualmente com a avaliação da ação governamental e de todos os atos administrativos praticados, especialmente com relação aos contratos celebrados e a correta ordenação das efetivas despesas.

Da leitura, vislumbra-se que ambos concordam que o Controle Interno trabalha em caráter preventivo, avaliando as ações governamentais e os atos praticados pela Administração, os quais englobam as contratações públicas.

Dessa forma, pode-se verificar que nada obstante o papel primordial desempenhado pelo Departamento de Controle Interno, na fiscalização preventiva dos atos administrativos, com diversas atividades institucionais, sendo que a atividade abordada na presente pesquisa focou no tocante a fiscalização e auditoria de todos os contratos administrativos, podemos verificar que o Controle Interno é o Órgão competente pela análise e certificação dos atos administrativos de realização de licitações e dos contratos provenientes.

Adiante, referente às perguntas 02 sobre a utilização de fiscais nos contratos e pergunta 03 se os fiscais são servidores da área da contratação, podemos visualizar:

ENTREVISTADO 01: Sim.

Na maioria das vezes.

ENTREVISTADO 02: Como prática de boa gestão, e para avaliar corretamente o que está sendo pago para as empresas, a Administração designa em todas as contratações um fiscal, que será responsável pelas medições do contrato antes de efetuar o pagamento.

É preferível na designação de fiscais, que os servidores sejam relacionados a área do contrato. Por exemplo: no contrato da pasta da educação, o fiscal é servidor da educação. Mas nem sempre é possível, em relação a ausência de servidor.

Aqui, respondida a pergunta 02, percebe-se que a Administração do Município se preocupa e está empenhada em cumprir a legislação, eis que a Lei de Licitações exige sempre a presença de um fiscal nos contratos celebrados pelo ente público. Porém, existem potenciais dificuldades no cumprimento de seu desiderato papel na estrutura da Administração.

Conforme se verifica na resposta da pergunta 03, tem-se um alerta importante a ser destacado, pois por mais que a Administração tente designar fiscais para os contratos, os servidores relacionados a área objeto da contratação, ante a falta de servidores específicos, nem sempre é possível essa regra.

Na Pergunta 04 procura-se saber se os fiscais que são designados em todas as contratações feitas pelo Município, são servidores públicos efetivos ou comissionados:

ENTREVISTADO 01: De ambas as partes.

ENTREVISTADO 02: A preferência sempre é para servidores efetivos, mas em não sendo possível, é utilizado servidores comissionados.

Nota-se, que a pergunta 04, visa complementar o alerta feito na resposta da pergunta 03. Ao passo que corrobora a carência administrativa, o próprio fato da Administração não possuir em seu quadro permanente os servidores públicos efetivos necessários para fiscalizarem os contratos feitos pela municipalidade, sendo obrigada a valer-se em determinados casos, da designação para fiscais de contrato, de servidores comissionados, que são os que ocupam os cargos de direção, chefia ou assessoramento.

Indiscutível o poder-dever da Administração de fiscalizar os seus contratos, ao teor do que dispõe a Lei de Licitações, especificamente em seu artigo 67, ficamos diante de um impasse, que é qual servidor ser designado para a fiscalização dos contratos.

Como muito se sabe, nem toda Administração Pública detém em seu quadro permanente de servidores, de pessoal técnico e especializado para o desempenho de funções determinadas. Pode-se verificar que não é diferente o que ocorre com o Município de Alto Horizonte, que pela falta de servidores efetivos técnicos, utiliza-se de servidores ocupantes de cargos em comissão.

Apesar, de não existir uma vedação expressa para designação de servidores comissionados na fiscalização dos contratos da Administração, essa deve ser utilizada com cautela e segurança pelos gestores, para que não prejudique a isonomia, autonomia e independência que a fiscalização necessita.

É necessário frisar essa advertência em decorrência da própria natureza dos cargos comissionados, que são os chamados cargos *ad nutum*, ou seja, são cargos de livre nomeação e livre exoneração por parte do gestor. A relação jurídica desses cargos prevalece, enquanto prevalecer a relação de confiança entre administrador e administrado.

Então por mais que exista subordinação e confiança na relação jurídica dos cargos comissionados, essa subordinação não pode interferir na independência da fiscalização dos contratos. Os comissionados, quando designados para fiscalização dos contratos administrativos, devem agir com independência e técnica, para legítimo atendimento do interesse público.

Acerca da pergunta 05, sobre a prerrogativa de utilização de terceiros especializados para auxiliarem no acompanhamento dos contratos e do seu cumprimento integral, nos termos do Edital. Os entrevistados assim responderam:

ENTREVISTADO 01: Muito raro, poucas vezes.

ENTREVISTADO 02: Nem sempre isso ocorre, mas já tivemos contratos em que os fiscais solicitaram a contratação de terceiros para auxiliarem na fiscalização.

A prerrogativa de contratar terceiros para auxiliarem na fiscalização dos contratos, trata-se de uma faculdade administrativa, não é obrigatória. Irá depender da discricionariedade administrativa, fazendo juízo de oportunidade e conveniência para sua utilização, diante da complexidade de determinado contrato.

Lembrando que quando a Administração licita a atividade de um terceiro para auxiliar na fiscalização do contrato, ela não está transferindo a responsabilidade da fiscalização, que continua sendo da Administração. A propósito, o próprio Tribunal de Contas da União – TCU, possui entendimento pacificado acerca da matéria, através do julgamento do Acórdão 1930/2006, vejamos:

(...) O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, (...) o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

No tocante a essa carência administrativa de servidores específicos da área objeto dos contratos administrativos, podemos verificar também que a Administração de Alto Horizonte, não utiliza como regra a contratação de terceiros especializados para auxiliarem na fiscalização dos contratos celebrados. Talvez não se utiliza dessa prerrogativa por questões



financeiras/orçamentárias ou até mesmo por falta de capacitação dos servidores que trabalham no Controle Interno.

Sobre a pergunta 06, indagados sobre a efetividade do trabalho do Controle Interno, como mecanismo de instrumento para evitar fraudes nas contratações públicas. Obtivemos as seguintes respostas:

ENTREVISTADO 01: Sim. A efetividade do Controle Interno se dá devido a proximidade com os atos administrativos possibilitando ciência dos atos.

ENTREVISTADO 02: Com toda certeza, pois o Controle Interno evita bastantes fraudes nas contratações públicas, a sua ação procura ser sempre preventiva, fiscalizatória e de auditoria, como forma de evitar que as fraudes aconteçam e a Administração cumpra com os princípios constitucionais da atividade administrativa.

Observa-se que apesar de toda carência e dificuldade enfrentada pelo Controle Interno do Município na fiscalização dos seus contratos, os entrevistados têm plena consciência da importância do papel desempenhado pelo Departamento na Estrutura Administrativa, destacando pela proximidade do órgão com todos os atos da Administração, a sua ação como regra preventiva e fiscalizatória, no para cumprimento do interesse público.

E por fim, na pergunta 07, quando instados os entrevistados a fornecerem sugestões de melhoria para aprimoramento da efetividade dos mecanismos de Controle Interno no Município, os entrevistados assim manifestaram:

ENTREVISTADO 01: Criação da estrutura completa do Controle Interno, com servidores efetivos concursados na Secretaria evitando a rotatividade de funcionários.

ENTREVISTADO 02: Como sugestão de melhoria, acredito que a otimização da efetividade do Controle Interno, não só de Alto Horizonte, mas de todos os municípios, será possível com o aumento de servidores efetivos no Controle Interno, bem como com a capacitação dos mesmos, que será revertida na prestação de um serviço público de excelência com mão de obra qualificada.

Com a realização desta pergunta, pode-se obter sugestões interessantes e de grande valia, que demonstram a realidade e a carência enfrentada pelo Município de Alto Horizonte, visto que a rotatividade de funcionários de cargos em comissão é prejudicial para o Controle

Interno, que necessita de uma estrutura completa de Controle Interno, com servidores públicos efetivos ocupando os cargos.

Outra reflexão que temos é a necessidade de investimento por parte da Administração Pública na capacitação desses servidores, para uma prestação de serviço otimizada, com servidores técnicos e qualificados na prestação dos seus serviços, possibilitando evitar o cometimento de fraudes nas contratações públicas pelas empresas e atos de improbidade administrativa que causem lesão aos cofres públicos.

#### **4.1 Síntese dos resultados**

Ao final da pesquisa realizada, destaca-se os principais pontos do Resultado obtido. O primeiro é que ambos os Entrevistados concordam com a natureza jurídica e função do Controle Interno em trabalhar o preventivo e utilização de fiscais nas contratações públicas, evitando causar danos ao erário público, efetuando os pagamentos dos contratos em conformidade com as medições realizadas pelos fiscais.

Inclusive, que os fiscais designados sejam relacionados a área objeto da contratação, possibilitando um controle com maior eficácia.

Acerca dos fiscais designados no âmbito municipal de Alto Horizonte, percebe-se com a realização da pesquisa, que os Entrevistados demonstram a carência da administração em ter no seu quadro permanente, servidores públicos efetivos para atuarem na fiscalização dos contratos, ao passo que diante dessa ausência, utiliza-se de servidores comissionados na fiscalização.

Nada obstante a Administração não possuir servidores públicos efetivos suficientes para atuarem como fiscais de contratos, denota-se que a utilização de terceiros especializados para auxiliarem no acompanhamento dos contratos não é regra seguida pela Administração Municipal, que utilizou da referida prerrogativa poucas vezes, em caráter bastante eventual.

Há concordância novamente entre os Entrevistados, no tocante a efetividade do Controle Interno, como mecanismo para evitar fraudes nas contratações públicas, eis que o Controle Interno Municipal é Órgão de bastante proximidade com todos os setores da

Administração, e sua atuação de caráter preventivo, por meio de realização de fiscalização e auditorias, é instrumento essencial no combate as fraudes nos contratos administrativos.

Finalizando o estudo, evidencia-se que é uníssono pelos Entrevistados, que para combater as fraudes que ocorrem nas contratações públicas é preciso que o Poder Público invista na criação de uma estrutura especializada de Controle Interno, efetuando a contratação de mais servidores efetivos técnicos, e capacitando os servidores já pertencentes ao Órgão de Controle Interno, como forma de legítimo cumprimento do interesse público.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Diante da escassez de recursos e crescente cobrança da sociedade, é imprescindível o planejamento das compras públicas, como instrumento para se alcançar a eficiência administrativa e correta destinação dos recursos públicos.

Desta forma, a capacitação dos membros responsáveis pelos trabalhos nas aquisições desde a solicitação com apresentação técnica torna-se eficaz a execução das aquisições, bem como munir a estrutura do Departamento de Controle Interno com servidores qualificados e estabelecer métodos que possam orientar e exigir a execução dos trabalhos como monitoramento e fiscalização destas exigências de acordo com todos os princípios legais e principalmente nos termos contratados pela Administração.

Destarte, se mostra latente a necessidade de estruturar as carreiras dos servidores públicos do Controle Interno, para o conhecimento obrigatório e prévio de todas as suas funções, bem como capacitação dos mesmos, evitando a ocupação de servidores comissionados no quadro do Departamento de Controle Interno. Com isso o retorno seria consideravelmente positivo, não necessitando os gestores, nem mesmo o Controle Interno ter que procurar assessorias que nem sempre são bem qualificadas para orientarem de forma desordenada. O que tornaria, inclusive, o processo de fiscalização mais dispendioso para a Administração.

Outro fator importante seria a criação de normas que determinam as funções de auditoria interna, tramitando os processos licitatórios pelo crivo do Controle Interno antes de realizar a fase de empenho dos contratos. Onde diante de alguma irregularidade, seriam abertas diligências para correção antes da realização do empenho.

Os Órgãos de Controle Interno devem se pautar em priorizar a economicidade, efetividade a todos os órgãos ligados diretamente e indiretamente, para que com isso alcance a qualidade e a legitimidade de todos seus atos e com isso resultando no desenvolvimento econômico, social e uma administração sustentável e independente.

Para isso, incumbe aos gestores públicos utilizar a ferramenta do planejamento, forte investimento na área do Controle Interno de sua jurisdição, prezando pela lisura nas contratações públicas, seleção de servidores efetivos técnicos para a ocupação de cargos no Controle Interno e patrocínio da capacitação destes.

Esse trabalho teve como objetivo estudar, à luz da legislação e da doutrina nacional, a importância do Controle Interno no combate as fraudes nos processos licitatórios, verificando-se na prática da Administração Pública de Alto Horizonte a atuação deste Departamento de importância ímpar, que atua na defesa da lei e dos princípios administrativos.

Partindo do estudo constatou-se que o Controle Interno é mecanismo essencial de toda Administração Pública, como forma de inibir abusos e ilegalidades nas contratações públicas. Cabendo ao Órgão de Controle, determinar o cancelamento de procedimentos eivados de vícios e falhas insanáveis.

A partir do estudo realizado, conheceu-se da atuação do Controle Interno na atividade de análise e certificação de regularidade das medições dos serviços contratados pela Administração, para que seja feito o correto pagamento dos Contratos, combatendo a improbidade administrativa na ocorrência de lesão aos cofres da Administração.

Diante do exposto, percebe-se que a prática de fraudes nas contratações celebradas com a Administração Pública é algo que deve ser combatido veementemente pelo Controle Interno, à luz da legislação vigente, e com isso, evitando a propagação de maiores danos ao erário e homenageando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

## REFERÊNCIA

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado. 20ª ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro. Forense: São Paulo: Método, 2012.

ALEXY, Robert. Constitucionalismo Discursivo. Tradução de Afonso Heck. 2ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BRASIL. Decreto 2.271, de 07 de agosto de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. Lei 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\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 09 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2019.

BRASIL. Site Oficial da Prefeitura Municipal de Alto Horizonte. Disponível em: <<http://www.altohorizonte.go.gov.br/sobre-o-municipio/nossa-historia/>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª ed. rev. ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. – São Paulo: Atlas, 2012.

- CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 3ª ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016.
- CREPALDI, Silvio Aparecido. *Auditoria Contábil: teoria e prática*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 14. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.
- KERLINGER, F. N. Metodologia da pesquisa em ciências sociais. São Paulo: E.P.U, 1980.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed. atual. até a Emenda Constitucional nº 67, de 22-12-2010. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- OLIVEIRA, José Roberto. Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006.
- REIS, Heraldo Costa. *Leituras de Administração Financeira Municipal*. 1 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. Manual Prático das Licitações (Lei nº. 8.666/93), 8º ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- STJ. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL: AgRg no AREsp: 20747 SP 2011/0082045-7, Relator: Ministro Benedito Gonçalves. DJ: 17/11/2011. JusBrasil, 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21032144/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-20747-sp-2011-0082045-7-stj>>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- TCU. ACÓRDÃO 1930/2006, Relator Augusto Nardes, DJ: 18/10/2006. Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAOCOMPLETO26168/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAOCOMPLETO26168/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse)>. Acesso em: 27 mai. 2019.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Perfil dos Entrevistados

<b>NOME</b>	Lúcio Ramos Rozado	Ueslei Rodrigues Caixeta
<b>IDADE</b>	33	35
<b>CARGO</b>	Sec. Mun. Controle Interno	Sec. Mun. Controle Interno
<b>PERÍODO DE OCUPAÇÃO</b>	02/01/2017 à 22/05/2018	01/02/2019 até os dias atuais
<b>CARGO ANTERIOR</b>	Fiscal Municipal	Não possuía vínculo com a Administração
<b>DATA DA ENTREVISTA</b>	24/05/2019	24/05/2019

1. IDENTIFICAÇÃO:

Autor: BRUNO CHAVES SILVA			
RG: 5626062	CPF: 039.525.031-50	E-mail: chaves-bruno@hotmail.com	
Telefone: 62 99435-9480	Celular: 62 99435-9480	Data de apresentação: 06/06/2019	
Título: FRAUDE NO PROCESSO LICITATÓRIO			
Palavras-chave: Administração Pública. Licitação. Fraudes. Controle Interno.			
Curso: GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL		Departamento: FACE/UnB – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia	
Tipo: ( ) Graduação - Licenciatura ( ) Graduação - Bacharelado ( ) Graduação - Dupla Habilitação (X) Especialização		Orientador: ÁTILA RABELO TAVARES DA CÂMARA	

2. INFORMAÇÃO DE ACESSO AO DOCUMENTO:

Liberação para publicação: (X) Total ( ) Parcial <sup>1,2,3,4</sup>
Em caso de publicação parcial, especifique os capítulos a serem retidos:
Observações: <sup>1</sup> É imprescindível o envio do arquivo em formato digital da <b>monografia completa</b> , mesmo em se tratando de publicação parcial. <sup>2</sup> A solicitação de publicação parcial deve ser feita mediante <b>justificativa</b> lícita e assinada pelo <b>orientador do trabalho</b> , que deve ser entregue juntamente com o termo de autorização. <sup>3</sup> A restrição poderá ser mantida por até um ano a partir da data de autorização da publicação. Para a extensão desse prazo deve ser solicitada novamente junto à UnB-BCE. <sup>4</sup> O resumo e os metadados ficarão sempre disponibilizados.

3. LICENÇA:

<b>DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO NÃO-EXCLUSIVA</b>
O referido autor: a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade. b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à Universidade de Brasília os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue. Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade de Brasília, declara que cumpriam quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.
<b>LICENÇA DE DIREITO AUTURAL</b>
Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Biblioteca Digital de Monografias (BDM) da Universidade de Brasília a disponibilizar meu trabalho de conclusão de curso por meio do site bdm.unb.br, com as seguintes condições: disponível sob Licença Creative Commons 4.0 International, que permite copiar, distribuir e transmitir o trabalho, desde que seja citado o autor e licenciante. Não permite o uso para fins comerciais nem a adaptação desta. A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido. Caso o autor opte por outra forma de licença, pedimos que entre em contato com o Setor de Gerenciamento da Informação Digital (GID) da Biblioteca Central da UnB, no telefone 3107-2687.

Alto Horizonte - Goiás, 28/05/2019  
Local Data



Assinatura do Autor