

A FISCALIZAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS E OS MECANISMOS DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

ROSILENE LUZIA PERIN:

Advogada. Pós-Graduada em Direito e Processo Administrativo pela Universidade Federal do Tocantins e Direito e Processo Civil pelo Instituto Júlio Cesar Sanchez.

DAGMAR ALBERTINA GEMELLI¹

(orientadora)

RESUMO: É objetivo deste artigo analisar os aspectos licitatórios levados a efeito pela administração pública, as leis pertinentes ao tema e suas alterações, a transparência da gestão pública, a fiscalização dos processos licitatórios e o papel do Tribunal de Contas no exercício do controle externo. Tem ainda como objeto analisar as possíveis irregularidades encontradas nos processos licitatórios e demonstrar a importância do controle externo na fiscalização desses processos. A metodologia utilizada tem como suporte a pesquisa bibliográfica, consultas a diplomas legais, obras e *site* do TCE. Já a pesquisa utilizada foi a qualitativa, isto é, com sua forma descritiva e coletada diretamente da fonte em processos que tramitaram no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO), no período de 01/01/2020 a 30/06/2020. Os resultados indicam que muitos órgãos não vêm cumprindo adequadamente a Lei Geral de Licitações e a Lei de Acesso a Informação, principalmente com a disponibilização dos arquivos no Portal da Transparência do órgão licitante. Por outro lado, observa-se que a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins é eficiente, reforçando a expectativa de um órgão de grande importância para a sociedade, por meio do controle de fiscalização, evitando que ocorram prejuízos aos cofres públicos e estimulando a transparência dos atos administrativos no tocante aos processos licitatórios, trazendo como resultado uma melhor gestão dos recursos públicos. Palavras-Chaves: Processos Licitatórios. Controle Externo. Transparência na Gestão Pública

ABSTRACT: This paper's objective is to analyze the bidding aspects executed by the public administration, the pertinent laws to the theme and its alterations, the transparency of public management, the oversight of bidding cases, and the role of the Audit Court on the external control exercise. It also has as its objective analyzing the possible irregularities found in bidding cases and showing the importance of external control in the supervision of these processes. The methodology used has the support

¹ Doutorado em Direito Público e Direito Privado pela Universidade Ilhas Baleares-Espanha. E-mail: dagmargemelli20@gmail.com

of bibliographical research, legal diplomas, literary works, and the State Audit Court website. Whilst the research utilized was qualitative, meaning, with its descriptive and collected directly from the cases passed in the State Audit Court (TCE-TO) in the period from January 01, 2020, to June 06, 2020. The result indicates that many organs are not complying with the General Law of Bids and the Law of Access to Information, mainly with the availability of archives in the Transparency Web Portal of the bidder organ. On the other hand, it is observed that the performance on the Tocantins State Audit Court is efficient, reinforcing the expectation that an organ of great responsibility to society, through oversight control, avoiding loss to public coffers and stimulating transparency of administrative acts in the matters of bidding vases, bringing as result better management of public resources. **Keywords:** Bidding cases, External Control, Transparency in Public Management.

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. A Lei das Licitações e suas alterações posteriores 3. A Transparência na Gestão Pública e a Fiscalização nos Processos Licitatórios 4. O papel do Tribunal de Contas 5. A Metodologia da Pesquisa 5.1 Origem das denúncias 5.2 Resultados obtidos 6. Considerações Finais, 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira é regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e eficácia, os quais estabelecem que todas as ações estatais devem estar respaldadas em lei, ancoradas em texto constitucional, onde os seus agentes devem manter um comportamento moral, como a probidade e a honestidade, e todos os atos emanados do poder público, que sejam de interesse público, devem ser realizados com eficiência, eficácia e efetividade.

Ao lado dos princípios constitucionais, existem princípios específicos que devem ser observados na licitação. O art. 3.º da Lei 8.666/1993 menciona os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros que lhes são correlatos. (OLIVEIRA. 2015, p 28)

Com o fim de garantir a aplicabilidade desses princípios, são elaboradas leis, que expressam, de forma detalhada, como devem ser efetivadas as dos processos licitatórios e suas respectivas prestações de contas. Como exemplo, temos a Lei Federal nº 8.666, de 21 de março de 1993, e suas alterações, que instituiu normas para licitações e contratos na Administração Pública, a Lei Complementar nº 101/2000, que estabeleceu parâmetros para os gastos com o dinheiro público e a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informação, que estabeleceu que é direito de qualquer cidadão ter acesso as informações e documentos da administração pública.

Essas informações devem ser disponibilizadas de forma transparente, isto é, a divulgação deve estar somada a compreensão dos dados, tendo a transparência como

princípio fiscal, e o pressuposto da publicidade e da compreensibilidade das informações (PLATT NETO, CRUZ; VIEIRA. 2006, p.135).

Este trabalho tem por objetivo categorizar e quantificar a ocorrência das possíveis irregularidades encontradas nos processos licitatórios julgados pelo Tribunal de Contas do Tocantins, baseadas nas análises das decisões exaradas em 122 processos licitatórios e disponíveis para consulta no sítio eletrônico <https://www.tceto.tc.br/>, "Boletim Oficial", e analisar, em especial, o devido cumprimento às exigências da Lei de Licitações.

Para atender o objetivo proposto, se fez uso de método de levantamento qualitativo, por meio do qual foram analisados processos licitatórios no período de 01/01/2020 a 30/06/2020 "Pregão Presencial", identificando as possíveis irregularidades e a importância da fiscalização nos processos licitatórios pelo controle externo, em especial a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins nas licitações de Pregão Presencial.

2. A Lei das Licitações e suas Alterações Posteriores

A Constituição Federal de 1988 prevê que nenhuma organização pública pode comprar ou contratar produtos ou serviços diretamente de empresas que não seja através de licitação.

A Lei nº 8.666/1993, "Lei das Licitações", determina que a administração pública, no exercício de suas funções, tem por obrigatoriedade a realização de licitação para aquisições de bens, contratações de serviços e obras. A intenção da criação dessa lei foi dar uma resposta a situações de corrupção, corrigir distorções e restringir a atuação da administração pública, impondo controles mais rigorosos aos processos de licitação e contratos administrativos (AMORIM, 2018, p.105).

Após a publicação da Lei nº 8.666/1993, surgiram novas legislações como a Lei Geral das Concessões nº 8.987/1995, a Lei do Pregão nº 10.520/2002, a lei das Parcerias Público-Privadas nº 11.079/2004, a Lei do Regime Diferenciado de Contratações nº 12.462/2011 e a Lei das Estatais nº 13.303/2016, e recentemente a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece o novo regime jurídico das licitações e contratações da Administração Pública, além de unir diversas regras constantes em diplomas legais e infralegais que tutelavam os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos. Abrange, também aspectos relacionados ao controle interno e externo das aquisições de bens e serviços por parte do Estado.

Muito embora traga várias novidades, a nova Lei de Licitações não descartou por completo o modelo trazido pela Lei nº 8.666/1993; tentou-se aperfeiçoá-lo, agregando diversas normas legais e infralegais sobre licitações e contratos, positivando entendimentos do Tribunal de Contas da União e acolhendo ensinamentos da doutrina. Essa nova Lei nº 14.133/2021 tem previsão para entrar em vigor nos próximos dois anos, e os órgãos públicos poderão optar entre utilizar as normas antigas ou a nova lei, mas ao final de dois anos torna-se obrigatória para toda a administração pública.

A licitação é conceituada pela doutrina como um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais e similares, em que, observada a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações (ALEXANDRINO e PAULO, 2017, p. 608)

O autor Benigno (2018, p.3.) considera que “licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”

Existem duas grandes fases no processo licitatório: **Fase Interna e Fase Externa.**

A **Fase Interna** começa com a identificação de uma necessidade de um órgão ou entidade, passando pela sua especificação, verificação de disponibilidade orçamentária, desenvolvimento do instrumento convocatório e minuta de contrato. Aqui, faz mister ressaltar que a comissão de licitação executa papel importante no que se refere ao controle dos diversos procedimentos a serem realizados no curso do processo licitatório, observando as normas aplicáveis, para assegurar lisura nos processos.

A **Fase Externa** tem seu início marcado pela publicidade do extrato do aviso do certame, passando pelas etapas de habilitação, apresentação e análise de propostas, verificação de vencedor, homologação, adjudicação e assinatura do contrato. Nesta fase, há o controle externo da Licitação que é exercido por diferentes órgãos e pelos cidadãos. A fiscalização pode ser desempenhada pelo Ministério Público, pelo Poder Legislativo, pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário.

Para que a licitação ocorra de forma segura e transparente, devem ser observados os princípios gerais que disciplinam a administração pública, destacando-se os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da supremacia do interesse público e da ampla defesa e do contraditório. Além desses, há outros três princípios relacionados especificamente às licitações. São eles: isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

3. A Transparência na Gestão Pública e a Fiscalização nos Processos Licitatórios

No Brasil, a transparência da gestão pública teve como marco regulatório a promulgação da Lei Complementar nº. 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Após essa regulamentação, os atos da gestão fiscal passaram a demandar maior capacidade de monitoramento do Governo Federal e do Poder Legislativo (Tribunais de Contas) para verificar o cumprimento das normas.

Na sequência, outras leis como a Lei da Transparência nº 131/2009 e, mais recentemente, a Lei de Acesso a Informação Pública (LAI), Lei nº 12.527/2011, intensificaram a obrigatoriedade na divulgação da informação pública, contribuindo para a responsabilização pública dos gestores. (TOLENTINO et.al,2002, p.38).

Transparência administrativa não é apenas disponibilizar dados ou fazer publicidade das ações dos governos. Outras medidas, além da simples divulgação, são necessárias. Dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas (SILVA, 2014, p.35).

É fundamental que o instrumento convocatório descreva o objeto da licitação de forma "sucinta e clara" (art. 40, I, da Lei 8.666/1993), com os detalhes do órgão que está promovendo a licitação, o número do processo administrativo, todas as características acerca do produto ou serviço a ser prestado, a data, horário e local da disputa, os documentos exigidos para habilitação da empresa, a especificação técnica do produto, dentre outros.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), o princípio da transparência "significa permitir o amplo acesso dos interessados ao certame e facultar a verificação da regularidade dos atos praticados no processo. É requisito absolutamente essencial a regularidade de qualquer licitação".

Para coibir as irregularidades e impropriedades na atividade de licitação, a atuação integrada dos órgãos de controle - CGU, TCU, CGE, Ministério Público, Assembleia Legislativa e Controladorias Municipais - é fundamental para produzir resultados mais efetivos no combate a fraudes e a corrupção.

Além dessa relevante atuação dos órgãos de controle, o enfrentamento das irregularidades em licitações produzirá resultados mais efetivos na medida em que os servidores que atuam diretamente no processo (pregoeiros, comissão permanente de licitação, orçamentista, demandante, parecerista jurídico, autoridade competente) se encontrarem adequadamente preparados para prevenir, detectar e remediar possíveis condutas fraudulentas no certame.

4. O Papel do Tribunal de Contas

Com o intuito de garantir o controle dos atos da administração pública, na composição do sistema de freios e contrapesos, foram criados os Tribunais de Conta, órgãos autônomos e independentes, aos quais a Lei Maior atribui competência para, ao lado dos poderes da República, exercerem o controle externo dos órgãos e entidades públicas, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

A fim de prevenir consequências futuras nos processos licitatórios, o art. 113, § 2º da Lei nº 8.666/1993, outorga ao Tribunal de Contas o controle prévio de solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia do edital já publicado, a fim de orientar o órgão ou unidade da Administração, responsável pela licitação, para adotar medidas corretivas de eventuais falhas ou irregularidades porventura existentes.

Com a publicação da Lei nº 14.133/2021, o *caput* do artigo 113 da Lei nº 8.666/1993 será revogado. No entanto, sua revogação não afetará a atuação dos Tribunais de Contas, pois está previsto na Constituição Federal a definição do ônus de provar a boa aplicação dos recursos públicos.

O artigo 169, da nova Lei das Licitações, determina que para as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo (...) além de estar subordinadas ao controle social, (...) III - Terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo Tribunal de Contas.

Está claro que a nova Lei das Licitações não reduz dos Tribunais de Contas as atribuições de fiscalização das contratações públicas, pelo contrário, abrem novas perspectivas de um controle mais efetivo e eficaz, já que traz expressamente a competência para a expedição de medidas cautelares em licitações, a qual é reforçada pela previsão de responsabilização em caso de descumprimento das ordens.

A nova Lei reforça a obrigatoriedade de tais medidas no artigo 171, § 4º, prevendo que o descumprimento das determinações "ensejará a apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário", afastando assim todas as dúvidas que ainda havia sobre a possibilidade de expedição de cautelares pelos Tribunais de Contas.

Além de possuir fundamental importância na fiscalização dos processos licitatórios, os Tribunais de Contas, atuam não só no aspecto punitivo, mas também como órgãos orientadores e pedagógicos, pois os entendimentos jurisprudenciais dos Tribunais de Contas foram importantes para os licitantes, membros de comissões e órgão de controle, para fundamentar decisões, inclusive judiciais.

5. A Metodologia da Pesquisa

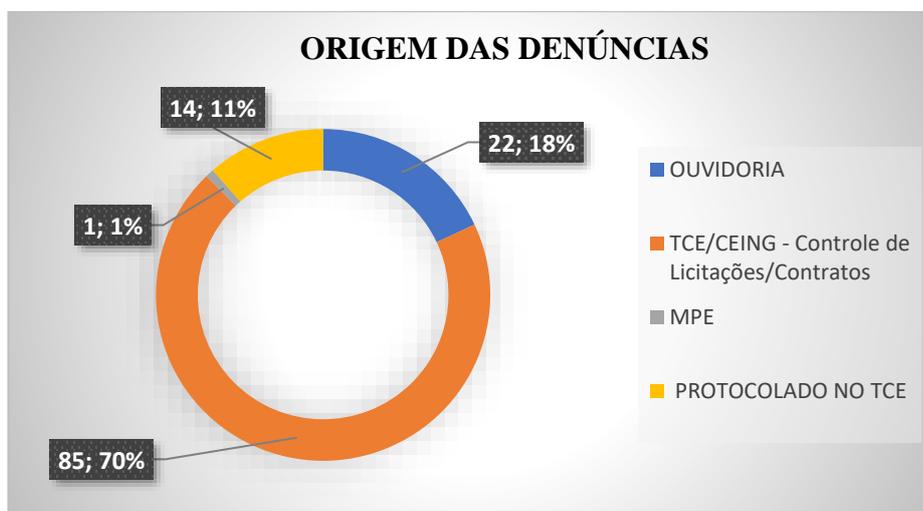
A presente pesquisa tomou como base a análise das decisões exaradas pelo TCE-TO em 122 processos licitatórios, após denúncias de possíveis irregularidades pelo Ministério Pública Estadual do Tocantins – (MPE-TO), da sociedade civil, de licitantes e da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, disponíveis no portal eletrônico <https://app.tce.to.gov.br/>, “Boletim Oficial”, na opção “termos, número e ano” modalidade de interesse “Pregão Presencial” no Período, de “01/01/2020 a 30/06/2020”. Desse universo de cento e vinte e dois processos licitatórios, dez foram excluídos da pesquisa. Dois deles não foram analisados pelo TCE-TO, por se tratar de recurso federal, e foi remetido ao órgão competente Tribunal de Contas da União - TCU; os demais por não possuírem irregularidades.

Para se somar a pesquisa qualitativa, cita-se a consulta individual em cada processo através do portal eletrônico do TCE-TO no endereço <https://www.tceto.tc.br/>, “pesquisa avançada”, “número do processo” e “ano do processo” oriundo, como exemplo: Processo nº 5813/2020. Na prática, a análise deste levantamento se ateve apenas aos processos “Pregão Presencial”.

5.1 Origem das denúncias

Na pesquisa realizada, foram identificados 122 processos que tramitaram pelo TCE-TO, no período de 01/01/2020 a 30/06/2020, oriundos de denúncias, representação, ou auditoria protocolados no TCE-TO. Nesse universo de processos, em 114 foram detectados algum tipo de irregularidade.

Gráfico 1 – Origem das denúncias



Fonte: Adaptado de Autora (2021).

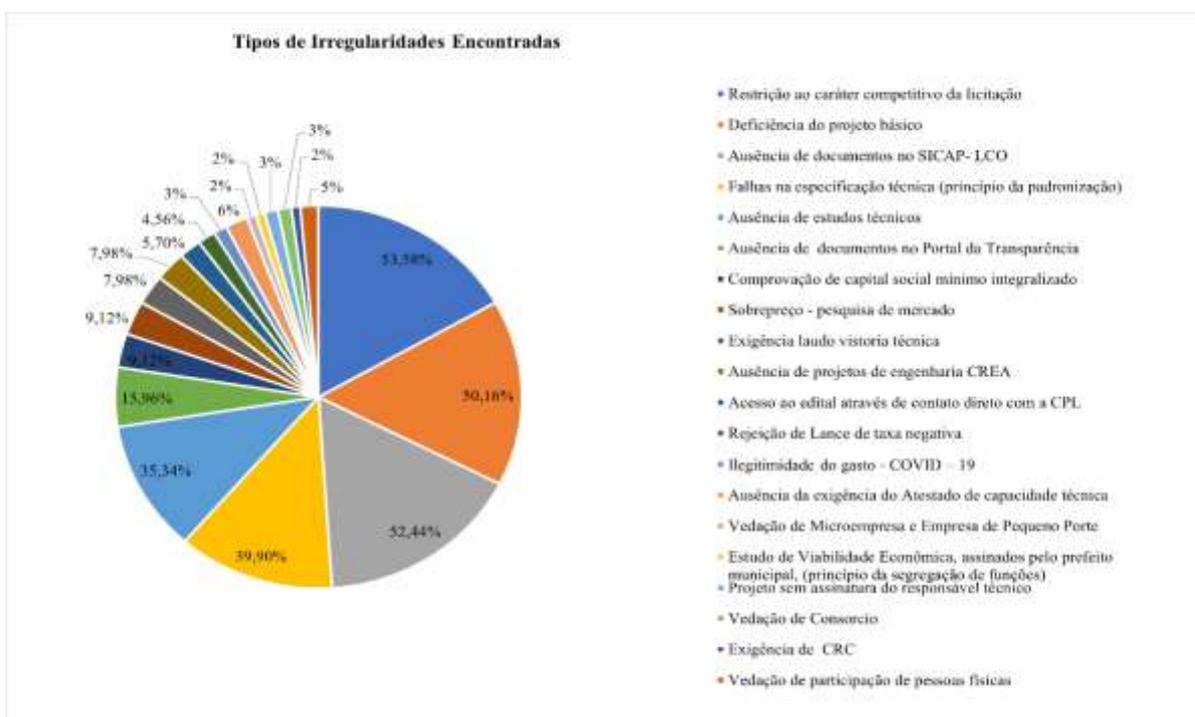
A partir da análise de levantamento de dados nos processos licitatórios, destacam-se, no Gráfico 1, as origens das denúncias, tendo por base a Lei Geral de Licitação nº 8.666/93, a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 e a Instrução Normativa do TCE-TO nº 3/2017.

Na sua maioria, as denúncias de possíveis irregularidades nos processos licitatórios advêm do Controle de Fiscalização do Tribunal de Contas (TCE-TO), com um percentual de mais de 85%. Em seguida, de denúncias enviadas via Ouvidoria para o TCE-TO, com um percentual de mais de 22%. As denúncias realizadas através do protocolo no TCE-TO representam mais de 14%. Já com uma margem muito pequena estão as denúncias via Ministério Público, que não chegam a representar 2%.

5.2 Resultados obtidos

A análise dos dados possibilitou a identificação das irregularidades através de uma leitura minuciosa das decisões exaradas pelo TCE-TO. Diversas foram as irregularidades encontradas, o que viabilizou a categorização dessas irregularidades e a quantificação de sua incidência.

Gráfico 2 – Tipos de Irregularidades encontradas

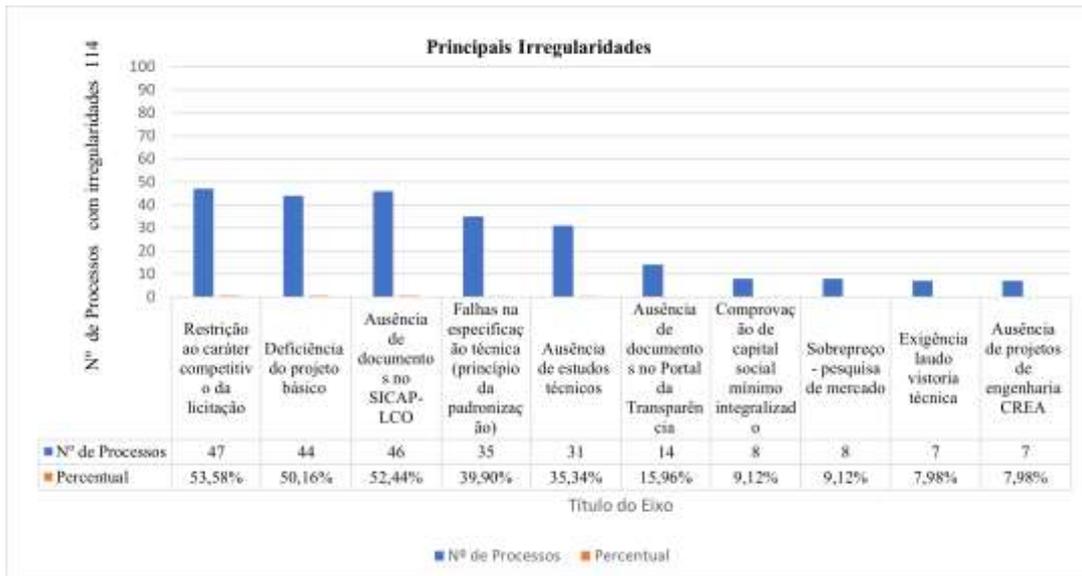


Fonte: Adaptado de Autora (2021).

No intuito de obter a correta análise estatística, o Gráfico 2, mostra a incidência de irregularidades encontradas nos 114 processos licitatórios, fechando-se assim o percentual de 100%.

Percebe-se, no Gráfico 3, os dez principais tipos de irregularidades encontradas nos processos licitatórios que tramitaram pelo TCE, no período de 01/01/2020 a 30/06/2020 – “Pregão Presencial”, que, caso não fossem descobertas, poderiam gerar grandes prejuízos aos cofres públicos.

Gráfico 3 – As 10 principais irregularidades nos processos licitatórios



Fonte: Adaptado de Autora (2021).

O primeiro quesito relativo à irregularidade está no tipo de “Restrição ao caráter competitivo da licitação”, que representa um total de 53,58% de ocorrências nos processos licitatórios analisados, ou seja, exigências que não estão previstas nos artigos 27 ao 33 da Lei de Licitações.

Com base na Lei 8.666/1993, “Restrição ao caráter competitivo da licitação”, frustra a competitividade do certame, limitando a quantidade de possíveis participantes, restringindo sua participação, fato que tem sido objeto de inúmeras representações perante os Tribunais de Contas, sendo que, não raro, as deficiências editalícias não passam de meras inobservâncias à legislação, decorrentes de desinformação.

O art. 3º, § 1º, inc. I da lei. 8.666/93 diz que “qualquer restrição em relação ao objeto da licitação deve ter como fundamento razões aptas a justificarem que a finalidade e o interesse público reclamam por tal exigência de forma irremediável. Sem tal justificativa a restrição deve ser tomada por ilegal”.

O segundo quesito relativo a irregularidades, é a “deficiência do projeto básico”. O projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, quando o objeto licitado for Obra ou Serviço - qualquer tipo de serviço, a Lei de Licitações estabelece que o órgão licitante precisa seguir exatamente a ordem do artigo 7º, § 2º da Lei Geral de Licitações.

Na pesquisa, constatou-se que dentre as deficiências encontradas no projeto básico estão a falta de aprovação do projeto pela autoridade competente do setor licitante, a falta de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, e a falta de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes do exercício financeiro em curso, deficiências essas existentes no projeto básico que compõem o processo licitatório, que comprometem a eficiência dos atos públicos, podendo, neste caso, gerar danos irreparáveis tanto ao erário como a sociedade.

O terceiro quesito de maior incidência de irregularidades está na “ausência de envio de arquivos no sistema SICAP-LCO” do Tribunal de Contas, com um percentual de 52,44% dos processos licitatórios analisados.

Com base na Instrução Normativa TCE/TO nº 3/2017, em seu artigo 3º, inciso III, os órgãos licitantes devem se atentar que “as informações dos atos administrativos da licitação, contratos e obras serão realizadas por meio eletrônico, através do preenchimento “on-line”, disponibilizados no sítio do TCE-TO (www.tce.to.gov.br), “link” SICAP-LCO”, em “até cinco dias após a publicação de aviso, nos casos do art. 4º, I, da Lei nº 10.520/2002, em se tratando de pregão”.

O não envio de informações ao TCE-TO, compromete o controle externo e gera multa ao gestor responsável pelo processo licitatório. Por essa razão, os responsáveis têm obrigação constitucional de prestar contas, sob pena de pagamento de multa, em caso de descumprimento.

O quarto quesito de irregularidades encontradas foi “falha na especificação técnica (princípio da padronização). Em alguns processos foram detectadas que no termo de referência havia a menção da marca. Em outros processos, não havia a informação do lugar de armazenamentos dos itens a serem adquiridos, ou a definição da quantidade de unidades a serem adquiridas em função consumo.

Com relação a indicação da marca, o artigo 15, §7º, inciso I, da Lei 8.666/93, veda a indicação de marca. Porém, percebe-se que o caput do artigo 15 não trata de uma vedação absoluta, sendo vedada apenas preferências subjetivas e arbitrárias de um produto sobre o outro, sem justificativas técnicas, econômicas ou de interesse público.

A doutrina entende que há três hipóteses, em que o administrador pode escolher a marca: 1- para os casos tecnicamente justificáveis e documentados. (Art. 7º, § 5º da Lei 8.666/1993); 2 - Situação em que é inexigível a licitação, ou seja, para fornecimento exclusivo, devendo ser a exclusividade comprovada por atestado fornecido por órgão de registro comercial do local da licitação ou demais entidades previstas na lei. Neste caso, a exclusividade não deve ser em decorrência da escolha arbitrária da marca. (Art. 25, inciso I, da lei nº 8.666/1993); e 3 - Para a continuidade de utilização de marca adotada no serviço público; para a adoção de nova marca mais conveniente que as utilizadas; para padronização de marca ou tipo no serviço público (TCU. no Acórdão nº 1547-22/04-1).

Assim sendo, a Administração deve demonstrar que a indicação da marca é para atender ao interesse público, sem preferências pessoais, porém, precisa estar justificada no edital. No caso ora analisado, não possuía a justificativa, e não se enquadrava nas hipóteses apresentadas.

O quinto quesito de irregularidades está na “ausência de estudos técnicos”, uma afronta ao artigo 6º, inciso IX da Lei de Licitações. O objeto da licitação, é elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, pois constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação, e tem como objetivo assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental. O estudo técnico serve de base para embasar o termo de referência, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, possibilitando a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução do objeto. O processo de elaboração do procedimento licitatório, exige que os agentes envolvidos sejam pessoas que possuem conhecimento técnico suficiente para atuar na área.

Na maioria dos processos analisados, as irregularidades encontradas estavam presentes em processos licitatórios de municípios pequenos, que demonstram não possuírem equipe técnica específica para elaboração do Termo de Referência. Quando ocorre a solicitação do procedimento licitatório, muitas vezes é o próprio Setor de Licitações, que precisa elaborar o próprio termo de referência e processo, o que torna o processo licitatório suscetível a possíveis erros, uma vez que o setor de licitações não conhece as reais necessidades e as demandas das secretarias que irão utilizar os produtos posteriormente.

O sexto quesito de irregularidades encontradas está na “ausência de documentos no Portal da Transparência do órgão licitante”. Os órgãos licitantes não divulgaram os editais em seus portais eletrônicos conforme exige a Lei de Acesso a Informação. O edital é o meio pelo qual a o órgão licitante divulga a abertura do processo licitatório, estabelece os requisitos necessários para a participação, convidando todos os licitantes interessados a participar do certame.

A ausência de anexar o edital de licitação no Portal da Transparência, corrobora por prejudicar a própria administração pública, pois potenciais empresas acabam por não participarem do processo licitatório porque não tiveram acesso aos editais.

Os órgãos e entidades da administração pública tem a obrigatoriedade de efetuarem a divulgação dos editais de licitações na internet, e determina ainda que a divulgação do resultado do processo licitatório e a respectiva publicação dos contratos que vierem a ser celebrados. Essa é uma maneira de lhes dar maior publicidade aos processos licitatórios, o que facilitará o acompanhamento deste procedimento por toda a sociedade.

O sétimo quesito à irregularidade é a exigência de “Comprovação de capital social mínimo integralizado”. A Lei de Licitações em seu artigo 31, § 2º, traz apenas a exigência de “capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo” e que “não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação”. Em momento algum a lei exige capital social integralizado.

O oitavo quesito à irregularidade está no “Sobrepço - pesquisa de mercado”. Essa irregularidade ocorre quando o preço cotado se encontra injustificadamente superior ao praticado no mercado, ou seja, carrega consigo uma margem de lucro maior do que habitualmente é praticada.

É através da pesquisa de mercado que o órgão licitante identificará quais são os preços praticados no mercado, tratando de bem ou serviço objeto da contratação. É a partir da pesquisa de preços que dá para conhecer se há disponibilidade orçamentária e, portanto, saber da possibilidade de abertura do procedimento licitatório.

Além de ser obrigatória no processo licitatório, a pesquisa deve ser revestida de seriedade, sob pena de responsabilização não somente dos agentes que a fizeram, mas também, do pregoeiro, da comissão de licitação e da autoridade competente que homologa o procedimento.

O nono quesito à irregularidade esta na “exigência de laudo de vistoria técnica”, que exigia que a vistoria fosse realizada em determinado dia e horário, que a vistoria fosse realizada por engenheiro responsável pela obra. O entendimento do TCU é que o Laudo de vistoria, só deve ser exigido quando se tratar de: 1- Licitação para contratação de manutenção corretiva em determinado equipamento de grande complexidade. e 2- Licitação para reforma de determinado imóvel.

O entendimento do TCU, Acórdão 2826/2014-Plenário diz: "(...) A exigência de visita técnica antes da licitação é admitida, desde que atendidos os seguintes requisitos: (i) demonstração da imprescindibilidade da visita; (ii) não imposição de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra; e (iii) não seja

estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados. (...)"

Como demonstrado acima, o pedido de Vistoria Técnica é cabível para compor a qualificação técnica do licitante (art. 30, III, Lei 8.666/1993), desde que atendidos certos requisitos, conforme demonstrado por meio do Acórdão acima.

O décimo quesito à irregularidade está na "ausência de projetos de engenharia - CREA, assinado por engenheiro responsável". A Lei de Licitações traz um rol taxativo que para execução de obras e para a prestação de serviços, o projeto para construção, reforma ou ampliação de um empreendimento é elaborado em três etapas sucessivas: primeiro o estudo preliminar ou anteprojeto, o projeto básico e por último o projeto executivo.

Todos esses estudos e projetos deverão ser desenvolvidos de forma que guardem sintonia entre si, tenham consistência material e atendam às diretrizes gerais do programa de necessidades e dos estudos de viabilidade. A responsabilidade pela elaboração dos projetos será de profissionais ou empresas legalmente habilitadas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) local ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) local. O autor ou autores deverão assinar todas as peças que compõem os projetos específicos, indicando o número da inscrição de registro das ARTs no CREA ou dos RRTs no CAU, nos termos da Lei nº 6.496/1977 e da Lei nº 12.378/2010.

Analisando o Gráfico 2, comprovamos a importância da fiscalização nos processos licitatórios, pelo controle externo, seja pela sociedade civil, seja pelas empresas licitantes, e principalmente pelo Tribunal de Contas do Estado, frente a possíveis irregularidades nos processos licitatórios.

Tabela 1 Saneamento das irregularidades detectadas

Processos cancelado	Irregularidade sanada	Revelia	Processo com Irregularidade que não foi cancelado e nem aplicada multa	Processo sem irregularidade	Aplicação de multas nos agentes responsáveis	Processo que não foi analisado - Recurso Federal
66	22	3	2	8	19	2

Total de 122 processos licitatórios

Fonte: Adaptado de Autora (2021).

Nesse item de pesquisa, dentre os 122 processos licitatórios que serviram de base para o trabalho, os dados apontam que 114 deles apresentaram irregularidades. Trata-se de um número bastante expressivo para esse universo.

Nos processos que foram detectadas irregularidades, o Controle de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado notificou os agentes responsáveis para suspender/cancelar o processo licitatório, até o saneamento das irregularidades. Observa-se que houve o cancelamento em 66 processos; em 22 processos as irregularidades foram sanadas; em 3 processos os agentes se mantiveram inertes, não atendendo a solicitação do Controle de Fiscalização do TCE-TO.

Do total de 122 processos licitatórios analisados, em 8 não foram encontradas irregularidades após a denúncia.

Houve uma atipicidade em dois processos analisados, onde foram detectadas irregularidades, e os processos não foram cancelados e nem os agentes multados. Nesses dois casos, havia ocorrido a assinatura do contrato e os objetos estavam sendo executados. No primeiro caso o objeto da contratação era a "contratação de empresa para manutenção e prevenção de ar-condicionado"; no segundo caso o objeto era "fornecimento de combustível para a frota de veículos do município". Em decisão o TCE/TO argumentou e decidiu que, em caso de suspensão dos processos licitatórios, resultaria em prejuízos: no primeiro caso, 'a falta de manutenção nos ar-condicionados poderia causar danos aos equipamentos'; no segundo caso, 'a falta de abastecimento das viaturas poderia prejudicar serviço essencial no município'.

O TCE-TO, não vislumbrando a ocorrência de danos ao erário público, ou má fé dos agentes, apenas recomendou que mantivessem o contrato com as empresas vencedoras, mas que os órgãos licitantes alimentassem o SICAP-LCO, e que se abstivesse de incluir cláusulas restritivas, para evitar que as ocorrências se repetissem em futuras licitações.

Em outros dois casos, o Tribunal de Contas deixou de analisar os processos licitatórios por se tratar de recursos de fontes Federais e a competência era do Tribunal de Contas da União-TCU, remetendo a solicitação da denúncia ao julgador responsável.

Pelo resultado apresentado, constatou-se que em 19 processos licitatórios, os agentes responsáveis, Prefeito, Secretário da pasta e Pregoeiro, foram multados, pelos seguintes motivos: 1- Atos irregulares que culminaram em infrações às normas legais; 2- Não disponibilização de licitação no Portal da Transparência do órgão/município, em desconformidade com o art. 8º, § 1º inciso IV, da Lei nº 12.527/2011; 3- Descumprimento de diligência do relator, em afronta ao art. 39, IV, da Lei nº 1.284/2001 c/c art. 159, IV, do Regimento Interno do TCE-TO, e 4- Ausência de justificativas em decorrência da revelia dos responsáveis, violação ao art. 3º, § 2º, inciso III, da Instrução Normativa nº 03, de 20 de setembro de 2017 do TCE-TO.

Considerações Finais

A pesquisa teve como objetivo identificar os possíveis tipos de irregularidades presentes nos processos licitatórios no Estado do Tocantins. É inevitável pensar que, após 27 anos da Publicação da Lei Geral de Licitações, ainda nos deparamos com tantas irregularidades nos processos licitatórios!

Diante de tantas normas disciplinadoras da matéria de licitações, observamos que o corpo técnico da Coordenadoria de Fiscalização do TCE-TO, possui uma responsabilidade ímpar no controle das despesas públicas, cujo início, inquestionavelmente, dá-se a partir da fiscalização do procedimento licitatório, que uma vez mal planejado, poderá macular todo o processo de aquisição de bens e serviços por parte dos órgãos licitantes.

Na administração pública, em se tratando de processos licitatórios, certamente não há um conjunto perfeito de ferramentas e mecanismos capazes de eliminar as irregularidades, mas há a existência de um sistema de controle externo que contribui para desincentivar, reduzir e detectar práticas que possam minimizar essas irregularidades.

A nova Lei de Licitações e Contratos, propõe uma sistematização para as atividades de controle, definindo-se que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo. Espera-se uma maior integração entre o órgão licitante, sua assessoria jurídica, o órgão central de controle interno e os tribunais de contas.

Para concluir, é importante frisar da importância do controle de fiscalização do Tribunal de Contas nos processos licitatórios, para coibir condutas ilegais, ilegítimas, desonestas, imorais, dentre outras, pois, por ser órgão autônomo, assegura as

condições necessárias para desempenhar a missão de julgar com isenção e imparcialidade.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25 ed. Revisada e Atualizada Rio de Janeiro; Forense; São Paulo: Método 2017.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 2 ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. Brasília-DF. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

SILVA, Carlos Roberto Almeida da. **Princípio da transparência na Administração Pública**. Disponível em: <<https://ralmeidasgc.jusbrasil.com.br/artigos/113024627/principio-da-transparencia-na-administracao-publica>>. Acesso em: 08 de abril de 2021.

NOVO, Benigno Núñez. **Licitações**. 05/JUL/2018. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10777/Licitacoes>>. Acesso em: 11 de maio de 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. 4ª. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015, p. 28. Disponível em: <<https://www.solicitacao.com.br/files/conteudo/29/-licitacoes-e-contratos-administrativos---teoria-e-pratica---rafael-carvalho---2015-1.pdf>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

PLATT Neto; O., Cruz, F; Viera, A. **Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC**. Revista Contemporânea de Contabilidade, 3(5), 135-146. Florianópolis-SC. (2006). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/55638>>. Acesso em: 08 março de 2021.

TOLENTINO, Marlúcia A. et al. **Lei de responsabilidade fiscal: dificuldades e benefícios da implementação e operacionalização na microrregião de Bocaiúva**. Unimontes Científica, Montes Claros-MG, v. 3, n. 3, p. 38-55, jul. 2002.

_____. Tribunal de Contas da União -TCU - Licitações Contratos & Orientações e Jurisprudência do TCU. 4a Edição - Revista, atualizada e ampliada. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/LIC_CONTR/2057620.PDF>. Acesso em: 15 fevereiro de 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20109.pdf>. Acesso em: 04 de março de 2021.

_____. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 de março de 2021.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 05 de março 2021

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 07 de março de 2021.

_____. Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal – CAUs. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 11 de março de 2021

_____. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Brasília, DF. Disponível e <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9648cons.htm>. Acesso em: 15 de março de 2021.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 de março de 2021.

_____. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

_____. Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 01 de maio de 2021.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 de maio de 2021.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília-DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.

_____. Decreto lei nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 05 de março de 2021.

_____. Instrução Normativa nº 3/2003. Dispõe sobre o Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – Licitações, Contratos e Obras – SICAP-LCO. Regimento Interno do Tribunal de Contas Estado do Tocantins. Palmas-TO. Disponível em: < <https://www.tce.to.gov.br/profissaogestor/images/obrasPublicas/IN-3-2017.pdf>>. Acesso em: 01 de maio de 2021.