



**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE -
FANESE
CURSO DE DIREITO**

WILLIJORDÂNIA SOUZA MENEZES

**LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MECANISMOS DE
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DE CORRUPÇÃO NO PROCESSO
LICITATÓRIO**

ARACAJU

2020

M543I MENEZES, Willijordania Souza

LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DE CORRUPÇÃO NO PROCESSO LICITATÓRIO. / Willijordania Souza Menezes; Aracaju, 2020. 15p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a) : EDSON OLIVEIRA DA SILVA.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 2. FISCALIZAÇÃO E CONTROLE 3. CORRUPÇÃO 4. LICITAÇÃO.

341.983(813.7)

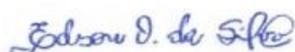
Elaborada pela bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

WILLJORDÂNIA SOUZA MENEZES

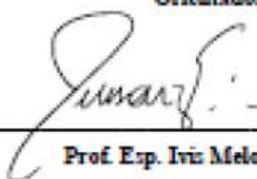
LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MECANISMOS DE
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DE CORRUPÇÃO NO PROCESSO
LICITATÓRIO.

Artigo Científico apresentado a Coordenação do Curso de Direito da FANESE, como
requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em Direito,
no período de 2020.1.

Aprovada com média: 9,0



Prof. Me. Edson Oliveira da Silva
Orientador



Prof. Esp. Ivis Melo de Souza
1º Examinador



Profa. Me. Eduardo de Souza Santos
3º Examinador

Aracaju (SE), 11 de junho de 2020.

LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DE CORRUPÇÃO NO PROCESSO LICITATÓRIO^{1*}

Willijordânia Souza Menezes

RESUMO

O presente artigo traz uma análise acerca da licitação na Administração Pública, voltando a ênfase para os mecanismos de fiscalização e controle de corrupção no processo licitatório, uma vez que nas últimas décadas, vem se verificando diversas fraudes nos contratos administrativos, favorecendo determinadas empresas para que estas obtenham vantagens e lucros de forma ilegal, prejudicando-se, dessa forma a eficiência e eficácia dos recursos públicos, gerando elevados prejuízos à sociedade. Por conta disso, se faz necessários instrumentos de controle e fiscalização dos processos licitatórios visando combater a corrupção na gestão pública. Nesse sentido, o foco dessa análise parte da seguinte indagação: Quais os instrumentos utilizados pelo Estado na fiscalização e controle da corrupção no processo licitatório na gestão pública? A fim de responder ao questionamento, o estudo caracteriza-se como revisão bibliográfica, cujo objetivo geral é analisar os mecanismos de fiscalização e controle de corrupção utilizados pelo Estado no processo licitatório. O estudo revelou que o controle interno e externo tem papel de extrema importância no combate à corrupção nos processos licitatórios, examinando as condutas dos gestores quanto à efetiva aplicação dos recursos públicos sob sua gestão. Nessa esteira, destaca-se a atuação dos Tribunais de Contas que não apenas detém desvios e desperdícios de verbas públicas, mas também desarticula novas condutas desonestas, contribuindo para aperfeiçoamento da gestão pública.

Palavras-Chave: Administração Pública. Fiscalização e Controle. Corrupção. Licitação.

1 INTRODUÇÃO

A temática corrupção nas licitações públicas vem recebendo uma significativa atenção na atualidade, em virtude do aumento dos casos de corrupção na Administração Pública, tais como: desvios de dinheiro, fraudes, roubos, em outras questões. Além disso, as ações de transgressão da ética contrariam os princípios morais e vazam na impunidade.

No procedimento licitatório, as fraudes estão presentes quando um contrato administrativo for precedido por um processo eivado de vícios e desvios, por isso, as

^{1*}Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, em junho de 2020, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Me. Edson Oliveira da Silva.

licitações públicas precisam ser fiscalizadas, por meio do monitoramento das atividades contratadas, visando impedir desvios em sua execução.

Os mecanismos de controle e a fiscalização dos atos licitatórios na Administração Pública possibilitam o confronto entre o que determina a legislação brasileira e a sua efetiva aplicabilidade, uma vez que a prestação dos serviços públicos com qualidade e eficiência é protegida por uma série de garantias constitucionais. Contudo, a realidade brasileira vem mostrando o mau gerenciamento na aplicação dos recursos públicos, evidenciados em casos de corrupção, fraudes, desvios de verbas, ineficiência dos serviços, dentre outros, que tem levado a gestão pública, ao que Silva (2015) chamou de ineficiente e injusta, pois desvirtua-se do seu principal objetivo: o bem da coletividade.

Nesse sentido, o foco dessa análise se volta para conhecer os mecanismos necessários ao combate à corrupção da licitação na Administração Pública, partindo da seguinte indagação: Quais os instrumentos utilizados pelo Estado na fiscalização e controle da corrupção no processo licitatório na gestão pública?

A fim de responder ao questionamento descrito, o estudo caracteriza-se como revisão bibliográfica, cujo objetivo geral é analisar os mecanismos de fiscalização e controle de corrupção utilizados pelo Estado no processo licitatório. Tais mecanismos possibilitam o confronto entre o que determina a legislação brasileira e a sua efetiva aplicabilidade, uma vez que a prestação dos serviços públicos com qualidade e eficiência é protegida por uma série de garantias constitucionais.

A análise da temática se justifica pelo interesse pessoal sobre o tema, dada à pretensão de adquirir extensos conhecimentos sobre as especificidades previstas na Lei nº 8.666/1993. Além disso, o interesse em realizar este estudo adveio da necessidade de se discutir a temática, haja vista, os inúmeros casos de corrupção no processo licitatório que, diuturnamente, são praticados no Brasil e não recebem o tratamento adequado, propiciando que novos agentes corrosivos se apresentem aptos a praticá-los. Igualmente, necessário se faz mostrar a transparência e legalidade da Administração Pública quando da contratação de obras e serviços e compras em geral, e os principais mecanismos de controle e fiscalização dos atos públicos licitatórios.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que ilustra os pensamentos de doutrinadores, como: Hely Lopes Meireles, José dos Santos Carvalho Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, dentre outros.

O desenho metodológico caracterizou-se como pesquisa de natureza qualitativa, com objetivos exploratórios, descritivos. A abordagem qualitativa consiste na análise dos mecanismos de fiscalização e controle na licitação pública. A pesquisa descritiva visa “descrever as características de determinadas populações ou fenômenos”. (GIL, 2014, p. 28)

O estudo está estruturado em quatro principais seções: A primeira descreve aspectos relevantes da licitação na Administração Pública. A segunda seção capítulo discorrer acerca das fraudes na licitação pública e das consequências que estas trazem para a sociedade. A terceira seção é destinada à análise do tema, destacando a importância do controle interno e externo como instrumentos de fiscalização e controle da corrupção da licitação na Administração Pública. E, finalmente, as considerações finais onde são apresentadas as informações conclusivas sobre o tema em epígrafe.

2 LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As atividades desenvolvidas pelo Estado provocam direta ou indiretamente consequências jurídicas que vão gerar direitos e deveres entre a Administração Pública e os administrados, sendo a licitação pública uma das atividades inerentes à gestão pública.

Na concepção de Meireles (2017, p. 264), a licitação é:

Um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Observa-se que a licitação representa uma estratégia de se nomear a melhor proposta para atender a um interesse público e garantir a todos os interessados a possibilidade de contratar com o Poder Público.

O objetivo principal da licitação é assegurar a publicidade, igualdade e a objetividade de julgamento, isso quer dizer que, a licitação representa uma estratégia a serviço dos princípios da administração pública, dentre os quais ganham destaque especial a moralidade e a igualdade de todos os envolvidos no processo.

A exigência da licitação nas contratações de serviços e aquisições de bens realizados pela Administração Pública tem fundamentação jurídica na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 37, XXI prevê a licitação, estabelecendo que:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Posteriormente, a licitação foi disciplinada na Lei nº 8.666/1993 – Regime Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública - a qual estabeleceu no art. 3º, *caput*, que:

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 lhes são correlatos.

A lei em comento, no art. 22, incisos I, II, III, IV e V também faz alusão às modalidades de Licitações, quais sejam: “a concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão”, conforme como descritas no Quadro 1:

Quadro 1 – Modalidades de Licitação

MODALIDADES	ESPECIFICIDADES
Concorrência	quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem ter os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto
Tomada de preços	interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 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 horas da apresentação das propostas.
Concurso	interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

Leilão	quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da Lei no 8.666/1993, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Pregão	destinada à aquisição de bens e serviços comuns.

Fonte: AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

Importante destacar que é através das modalidades de licitação que será definida a forma pela qual as fases conseguiram atingir e processar o certame exigido pelos órgãos administrativos. Elas são definidas em razão do valor futuro do contrato, ou seja, ele define o rito pela qual se processará a licitação.

Todavia, não se pode confundir modalidades com tipos de licitação, uma vez que as modalidades estão relacionadas à maneira de realização do procedimento licitatório, e visam o ajuste das particularidades de cada tipo de negócio administrativo, enquanto os tipos de licitação estão diretamente ligados ao critério de julgamento das propostas durante o procedimento (AMORIM, 2017).

A Lei que disciplina todo processo licitatório também versa sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, tratando tais hipóteses nos arts. 24 e 25, apresentando uma diversidade de situações em que não se aplicará a regra prevista pela lei, conforme explicitado Carvalho Filho (2017, p. 225) “a licitação dispensável tem previsão no artigo 24 da Lei 8666/93, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la.” Quanto à questão da inexigibilidade, o autor esclarece que não há possibilidade desse realizar o procedimento licitatório, em virtude de circunstâncias que impedem a competitividade, sendo estas elencadas na a Lei 8.666/1993, *in verbis*:

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

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

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

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (BRASIL, 1993).

A Lei de Licitação também versa sobre princípios basilares que regem todo procedimento licitatório, dentre estes: o princípio do procedimento formal, o princípio da competitividade, princípio do julgamento objetivo, princípio da adjudicação compulsória, o princípio da licitação sustentável, entre outros. Para Gandolfi (2017), todas as condutas da Administração e dos licitantes devem obedecer a esses princípios, salientando-se que qualquer afronta a eles pode e deve ser motivo para impugnação, recurso ou até mesmo denúncia aos órgãos de fiscalização.

Como se observa, a licitação é um instrumento útil e necessário para a gestão pública, pois mostra como se deve gerir o dinheiro público que chega aos cofres através do pagamento dos impostos, sendo um instrumento que todos os gestores devem fazer uso para alinhar as necessidades nos órgãos administrativos e indicar o uso adequado dos recursos disponíveis. Devendo, portanto, ser utilizada como parâmetro e com segurança no mundo cada vez mais globalizado.

No entanto, no cenário atual brasileiro, a corrupção na licitação transformou-se em uma epidemia; e, comumente, os meios de comunicação social divulgam situações graves de fraudes, dolos e desvios de verbas envolvendo diversos gestores públicos. Tal aspecto vem contribuindo para que se instale no país uma descrença com o poder público, pois a ideia que se remete é à de uma nação onde a impunidade reina, assunto abordado no item subsequente.

2 CORRUPÇÃO NA LICITAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, as fraudes na gestão pública não são práticas recentes. Desde a colonização já havia indícios de apropriação indevida da coisa pública, todavia elas aumentaram com o processo de redemocratização do país, sobretudo, os contratos envolvendo empreiteiras e fraudes em licitações e contratos de serviços (TEIXEIRA, 2006).

Foi a partir da década de 1990 que o interesse acerca da corrupção na gestão dos procedimentos licitatórios cresceu sem precedente e, hoje, é difícil acompanhar a evolução de todos os atos ilícitos, como licitações fraudulentas, constituição de empresas de fachada e direcionamento das licitações para companhias do grupo, através de montagem de licitações fictícias, entre outros (CASTRO, 2014).

Nas últimas décadas, cada vez mais, a Administração Pública vem utilizando a contratação de particulares para adquirir bens, serviços e realização de obras de variadas espécies, procedimento que, em contrapartida, gera um crescente dispêndio de dinheiro público, como também, estudos mostram evidências de atos de corrupção nas licitações públicas.

Existem várias práticas comuns de fraudar licitações no âmbito público, segundo Trevisan *et.al.* (2011), há múltiplos exemplos que podem ser citados, tais como: as licitações dirigidas são uma prática comum de devolver favores, muito usada principalmente em pequenas prefeituras, onde as licitações são viciadas e dirigidas a fornecedores amigos. Pode ser destacada também a preparação de concorrências públicas fictícias, como uma forma de dar legalidade ao ato para aquisição de materiais e serviços. Fazem parte desse tipo de prática desenvolvida, sobretudo, em prefeituras: a aquisição de merenda escolar e seu consumo desproporcional à quantidade de alunos, material de construção de forma incompatível com as dimensões do local, dentre outros.

Acontece também nas licitações, no quesito dispensa de licitação, baseada no argumento da notória especialização, isto é, a contratação de advogados ou outros profissionais a preços elevados em face da tarefa a ser cumprida, em que parte do dinheiro pago volta para o gestor público (TREVISAN *et.al.*, 2011).

A forma virulenta dos atos corruptos descritos traz consequências severas para a sociedade, pois acentuam as desigualdades sociais, como advoga Miranda (2010, p. 12), que tais atos criam verdadeiro paradoxo, uma vez que: “acabam por transformar o Estado em inimigo justamente daquele deve proteger: o povo, provocando a segregação das pessoas, que são privadas de seus mínimos direitos”. Sendo assim, faz-se necessário, a adoção de um sistema de controle eficiente, a fim de afastar qualquer possibilidade de o gestor agir conforme sua própria vontade.

Os atos ilícitos descritos são observados com frequência em noticiários, nas mídias sociais, condenações penais e em pesquisas de opinião. Agindo contrário ao que determina a legislação, o poder público favorece a corrupção na licitação, ou seja, quando há um favorecimento de determinadas empresas para que estas obtenham vantagens e lucros de forma ilegal, não atentando para as diretrizes legais, prejudica-se a eficiência e eficácia dos recursos públicos, gerando elevados prejuízos à sociedade.

Nesse contexto, “o aumento da reprovabilidade social levou à criminalização de atos de corrupção administrativa e à combinação de sanções no campo penal, civil e

administrativo” (TEIXEIRA, 2015, p. 12). Com isso, houve a cassação de políticos e a implementação de novas leis e regras de controle. Contudo, apesar de leis mais rigorosas, os atos corruptos não cessaram apenas foram surgindo novas formas de corrupção.

Frente ao exposto, verifica-se a importância de se combater à corrupção nas licitações públicas, e esse combate deve ser constante no cenário atual, uma vez que, são inúmeras as denúncias sobre os atos corruptos no processo licitatório. Para tanto, faz-se necessário, a adoção de instrumentos fiscalizadores, através de sistemas de controles eficientes.

4 O CONTROLE INTERNO E EXTERNO COMO INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No atual cenário da Administração Pública brasileira é fato que a atividade de controle dos procedimentos licitatórios, muitas vezes, desagradam e aborrecem o gestor ou particular que presta serviços ao Estado quando é fiscalizado. Contudo, em se tratando das verbas públicas, é questão indispensável o controle dos gastos públicos para o desenvolvimento de uma sociedade democrática. (MOTA, 2014) O que demonstra a relevância dos mecanismos de controle na gestão pública.

Entende-se por controle a técnica usada para quantificar a eficiência e a eficácia, na perspectiva da auditoria, tem como objetivo salvaguardar o patrimônio impedindo que erros e fraudes ocorram, o que pode comprometer a viabilidade do negócio. (SÁ, 2016)

Há algumas décadas, quando se falava em controles, pensava-se que era uma tarefa pouco produtiva de inspeção, da descoberta do errado, dos desvios e fraudes, considerava-se como um trabalho coletivo, poucas vezes pondera-se na prevenção e na melhoria dos resultados institucionais. Nas sociedades modernas, o uso de controles alia-se à própria gestão do negócio que facilita, sobremaneira, a tomada de decisões, dada a sua abrangência e relevância. (GIMENES, 2015)

Contemporaneamente, há vários conceitos sobre o que seja o controle em um empreendimento. Dentre elas, destaca-se que o controle é o planejamento e todos os métodos e procedimentos adotados dentro de uma instituição, a fim de “salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e o suporte dos dados contábeis, promover a eficiência

operacional e encorajar a aderência às políticas definidas pela direção”. (MIGLIAVACCA, 2013, p.17)

Expostas essas considerações sobre o controle, faz-se relevante verificar o que determina a Constituição Federal de 1998 sobre essa matéria na gestão pública. A Carta Constitucional de 1988 estabelece que a fiscalização da Administração Pública é de competência do Congresso Nacional e de um sistema de controle de cada poder:

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

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...].

A referida Constituição prevê mecanismos de controle interno e externo para barrar os atos fraudulentos praticados por agentes públicos, instituindo órgãos para averiguar, controlar e combater aos abusos e fraudes, com o intuito de adquirir vantagens indevidas. Tais mecanismos visam que ações do gestor público sejam executadas de forma ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz, cumprido toda legislação.

O controle interno na gestão dos recursos públicos também encontra fundamento no art. 76 da Lei nº 4.320/1964, sendo estabelecido pelo Poder Executivo através de três tipos:

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

A referida Lei consagrou os princípios de planejamento, do orçamento e do controle, instituindo estratégias orçamentárias para alcançar a eficácia e eficiência dos recursos públicos. Conforme entendimento de Martins *et al.*, (2014, p. 4) o controle interno utiliza “técnicas e procedimentos para garantir a exatidão dos registros, oferecendo ao administrador público a tranquilidade de estar informado da legalidade dos atos administrativos que estão sendo praticados”.

Importante destacar que, o combate à corrupção nos procedimentos de licitação na Administração Pública vai além de um sistema de controle interno, é preciso várias frentes de combate, pois a situação atual do Brasil revela que, mesmo como a elaboração de normas e a previsão constitucional, não há garantia da efetiva aplicação destas. Segundo

Souza (2012), devem-se aumentar as medidas preventivas e sensibilizar à sociedade para exigir de seus representantes uma atuação condizente com suas atribuições.

O controle externo refere-se a um procedimento executado por um órgão ausente à repartição pública responsável pelo ato controlado, conforme dispõe o artigo 71, da Constituição Federal de 1988: “Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

De qualquer modo, há de se considerar que a fiscalização dos atos públicos é realizada, prioritariamente, pelo Tribunal de Contas da União, como também pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, denominando-se Controle Externo.

Conforme Diniz (2018, p. 1), “no Brasil a contratação pública representa uma das principais fontes de despesa pública, constituindo-se, portanto, matéria de elevado grau de relevância e materialidade para a fiscalização financeira”. Nesse sentido, destaca-se o controle externo dos procedimentos licitatórios, sobre o qual Mello (2015, p. 172) descreve suas atribuições, realizadas pelos instrumentos de fiscalização:

Controle Parlamentar Direto: se realiza através dos parlamentares que exercem o controle sob a Administração Pública, com o objetivo de fiscalizar os atos da administração, auxiliado pelo Tribunal de Contas, Conselhos ou Órgãos de Contas. O legislativo tem a possibilidade de sustação de atos e contratos do executivo, a convocação de ministros e requerimentos de informações para possíveis investigações, o recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor.

Controle pelo Tribunal de Contas: são atribuídos através de mecanismos que lhe são conferidos pela legislação pertinente. Tem como função fiscalizar os atos da Administração Pública. Possui poderes únicos e diferentes dos de outras instituições. O tribunal de contas é um órgão dotado de autonomia, estrutura e competências equivalentes aos poderes do judiciário. A fiscalização movida pelo Tribunal de Contas atua auxiliando o legislativo com o objetivo de fiscalizar a contabilidade, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da Administração Pública.

Controle Jurisdicional: é acionado pelos cidadãos ou pelo Ministério Público em defesa do patrimônio público. São medidas judiciais que estão à disposição da população como um todo, funcionando como um elemento importante no controle que a sociedade exerce sob as condutas da Administração Pública.

Entre os instrumentos descritos, destaca-se a atuação dos Tribunais de Contas por representar uma estratégia de controle externo, como bem coloca Silva (2015, p. 249) que eles se apresentam como um órgão de controle que direciona seus esforços para reprimir a corrupção na Administração Pública no Brasil.

A atuação desse Órgão exige, segundo Teixeira (2012, p. 28), estratégias de inovação de processos e formas de trabalho, bem como, “coerência e adoção de novas

posturas, como o estímulo à participação da sociedade no controle, a ampliação da transparência da gestão pública, a formação de parcerias e a articulação com outros atores”.

Os Tribunais de Contas têm uma intensa e ampla ação de controle sobre os atos da administração pública federal, com a finalidade de verificar nas contas prestadas pelos agentes do Poder público, se nela ocorreu ilegalidade ou se cumpriu todos os preceitos legais necessários a sua validade, visando também o combate à corrupção e prejuízos ao Erário.

Além do exposto, a atuação dos Tribunais de Contas abrange a prevenção, a educação e repressão. Para tanto, utiliza-se de um processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação, diálogo e educação, com a finalidade precípua de corrigir erros e combater os atos corruptos, como descritos na Tabela 1:

Tabela 1: Ciclo de controle, repressão e prevenção da corrupção o TCU

Controle	Ciclo Repressivo	Ciclo Preventivo
Detecção	Denúncia, vistoria, verificação de produtos, revisão de documentos oficiais.	Análise de risco e de gestão, pesquisa, acompanhamento, indicadores, ouvidoria.
Processamento/Apreciação	Instrução (atos processuais), contraditório, responsabilização e julgamento/decisão.	Levantamento, entrevista, relatório, intercambio, avaliação.
Ação/Medida	Medida cautelar, sanção, determinação, comunicação a superior hierárquico e órgãos Estatais, citação, cobrança executiva judicial.	Recomendação, divulgação de práticas e resultados, visitação, comunicação, diálogo, orientação, capacitação, aprendizagem.
Suporte metodológico	Coerção, sistemas de informação, análise contábil, auditoria <i>ex-post</i> , perícia, audiência, processo administrativo-judicial.	Negociação, sistemas de inteligência, monitoramento, publicações, internet, rede de controle, educação corporativa.
Objeto/Ilícito	Fraude, corrupção, conformidade legal, crimes (improbidade, fiscais, etc).	Risco ético, falha em controles e na gestão, desempenho/resultados insuficiente.
Perfil do controlador	Investigador, policial, promotor de justiça, advogado, contador, perito, auditor, juiz.	Pesquisador, consultor, economista, analista de informação, administrador, educador.
Competências	Fiscalizar, julgar e punir.	Acompanhar, avaliar e educar.

Fonte: (TEIXEIRA, 2012).

Verifica-se o potencial dos Tribunais de Contas em combater a corrupção nas licitações públicas, a partir de suas várias competências institucionais e do conhecimento sobre a estruturação e funcionamento da Administração Pública e dos sistemas de controle disponíveis.

Além do exposto, compete aos Tribunais de Contas “fiscalizar o cumprimento das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, prestando conta ao Ministério Público, toda vez que constatar indícios de crimes contra as finanças públicas” (BRASIL, 2012, p.24). O cumprimento dessas normas representa um indicador de probidade administrativa, disposto no art. 11, inciso VI da Lei nº. 8.479/1992.

Confere-se a importância dos instrumentos de fiscalização para frear a corrupção na licitação na gestão pública, como um engajamento da população nesse sentido. Logo, a participação social cidadã faz com que a gestão pública execute seus atos fundamentada na moralidade, legalidade e igualdade, visando o atendimento às necessidades da população (COELHO, 2009).

Capobianco e Abramo (2015, p. 12) enfatizam a importância da participação da comunidade, das empresas e a maior visibilidade possível aos atos da administração, esses autores acreditam que o melhor combate a corrupção é a participação efetiva dos agentes sociais, tais como: “comunidades às quais se impingem obras desnecessárias, partidos políticos, jornais, sindicatos e organizações da sociedade civil”.

O conhecimento da legislação permite à sociedade apossar-se das informações que garantem seus direitos sejam efetivados. Além disso, a utilização da legislação pela sociedade estabelece avanços e aperfeiçoamentos na Administração Pública e representa uma forma de controle social dos atos governamentais que, quando em não conformidade com a legislação, afetam negativamente a população, pois os seus direitos estão sendo usurpados. Por essa razão, a sociedade precisa participar efetivamente no combate à corrupção, contribuindo através de denúncias e fiscalização dos atos governamentais (SOUZA, 2017).

Nesse contexto, é importante que a sociedade ultrapasse o modelo de “cidadania regulada”, como coloca Carvalho (2015, p. 57), “o direito de reivindicar direitos foi duramente reprimido no Brasil, em quase todos os momentos decisivos” e atue ativamente no processo de fiscalização dos atos governamentais junto aos órgãos fiscalizadores do Poder Público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio desse trabalho foi possível compreender que as licitações são procedimentos administrativos obrigatórios; porém, há hipóteses em que a sua não-

realização é mais favorável aos interesses da Administração Pública, conforme estabelece o artigo 24, da Lei de Licitações.

Verificou-se também que os atos ilícitos nos procedimentos licitatórios na gestão pública tornaram-se comuns no contexto nacional, em que a realidade brasileira vem mostrando o mau gerenciamento na aplicação dos recursos públicos, evidenciados em casos de corrupção, fraudes, desvios de verbas, ineficiência dos serviços, dentre outros, tem levado a gestão pública a se distanciar do seu principal objetivo: o bem da coletividade.

O foco dessa análise voltou-se para conhecer quais são os instrumentos utilizados pelo Estado na fiscalização e controle da corrupção no processo licitatório na gestão pública? A literatura analisada revela que os mecanismos de controle são ferramentas relevantes na configuração da democracia participativa, e contribuem para uma efetiva atuação da sociedade civil na fiscalização e controle dos recursos públicos.

É nesta perspectiva que faz sentido refletir sobre a importância do controle (interno e externo), destacando-se que no controle interno a fiscalização é exercida por órgãos da própria Administração Pública, tais como: controladorias internas, contabilidade, fiscalização de contratos entre outros. Quanto ao controle externo, ressalta-se que tem papel de extrema importância no combate à corrupção nos processos licitatórios, ao revisar e julgar as condutas de gestores quanto à efetiva e regular aplicação dos recursos públicos federais sob sua gestão. Nessa esteira, destaca-se a atuação dos Tribunais de Contas que não apenas detém desvios e desperdícios de verbas públicas, mas também desarticula novas condutas desonestas, contribuindo para aperfeiçoamento da gestão pública.

Os Tribunal de Contas, que embora desempe várias funções, visando resguardar a probidade e eficiência da Administração Pública, neste trabalho, voltou-se a ênfase para a função fiscalizadora, que visa tutelar a integridade e equilíbrio da atividade financeira do Estado e, portanto, pode ser considerada uma das garantias institucionais previstas na Constituição Federal de 1988.

Além do controle interno e externo, verificar-se a necessidade da sociedade participar ativamente da fiscalização dos atos dos gestores públicos, exigido que seus atos estejam relacionados às obrigações morais, a responsabilidade social e a justiça social, já que os atos de improbidade administrativa nas licitações, só trazem consequências negativas para a sociedade, tais como: elevação da pobreza, obstáculos ao progresso e desenvolvimento nacional, marginalização da sociedade, enriquecimento ilícito, ou seja, o enriquecimento de uns à custa de outros, inviabilizando-se a justiça social.

Frente ao exposto, destaca-se a importância de se combater à corrupção na licitação, ressaltando-se que esse combate deve ser constante no cenário atual, e esse estudo traz uma contribuição para analisar a problemática da corrupção no país, abrindo caminhos para um olhar mais crítico e atento para situação da corrupção na licitação nos setores públicos e os instrumentos que estão sendo utilizados pelo Estado para seu enfrentamento.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal da República** (1988). São Paulo: Ridiel, 2015.

BRASIL, Controladoria-Geral da União – CGU. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. **Lei de Licitação n. 8.666/93**. 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/18666cons.htm. Acesso em: 04 mai. 2020.

CASTRO, Fabiano Vieira de. **A corrupção no orçamento**: fraudes em licitações e contratos com o emprego de empresas inidôneas. Brasília – DF: Tribunal de Contas da União (TCU) Senado Federal (SF) Secretaria de Orçamento Federal (SOF) Controladoria-Geral da União (CGU), 2014.

CAPOBIANCO, Eduardo Ribeiro; ABRAMO, Cláudio Weber. **Licitações e contratos**: os negócios entre o setor público e o privado. Disponível em: www.consococial.cgu.gov.br. Acesso em: 04 mai. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO. J.M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

COELHO, Marina Morena Alves. O controle externo das licitações e dos contratos dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Julho, agosto, setembro, v. 72, n. 3, ano XXVII, 2009.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O controle externo dos contratos da administração pública pelo tribunal de contas: ensaio sobre o momento da fiscalização financeira adotado no Brasil e em Portugal. **Caderno do Programa de Pós-graduação Direito/UFRGS**, vol. 9, n. 1, 2014.

GIMENES, Antônio Barbosa. **Administração Financeira: princípios, fundamentos e práticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

GOMES, Carlos Vicente. **Procedimentos de auditoria pública**. João Pessoa: Universitária, 2014.

MARTINS, Pablo Luiz *et. al.* A Importância das Ações do Controle Interno na Fiscalização das Dispensas de Licitação Praticadas na Câmara Municipal de Congonhas/MG. **SEGET – XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2014.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIGLIAVACCA, J. **Contabilidade gerencial**. Um enfoque em sistema de informação contábil. São Paulo: Atlas, 2013.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Corrupção pública: uma pandemia nacional**. São Paulo. CONAMP, 2010. Disponível: <http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=168>. Acesso em: 06 mai. 2020.

MOTA, Cezar Augusto Pinto. O Controle Externo das Obras Públicas no Brasil. **Revista TCMRJ**, n. 44, maio, 2014.

SILVA, Antônio Araújo da. **Controle social e transparência da administração pública**. Fortaleza -CE: Editora Din. Ce Edições Técnicas, 2015.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **Corrupção e improbidade**. Críticas e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **O controle da corrupção: desafios e oportunidades para o TCU**. Brasília/DF: Universidade de Brasília, 2012.

TREVISAN, Antoninho Marmo et al. **Cartilha: o combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 2011. Disponível em: <http://contasabertaportel.blogspot.com/2011/04>. Acesso em: 06 mai. 2020.