

O CONTROLE EXTERNO COMO MEIO EFICAZ DE TRANSPARENCIA NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EXTERNAL CONTROL AS AN EFFECTIVE MEANS OF TRANSPARENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION BIDDING PROCESSES

Thiago Jhonatan Ferreira Honório¹, Juliana de Sá Gonçalves¹

¹Centro Universitário da FIS – UNIFIS, Serra Talhada-PE, Brasil.

Resumo

O processo de licitação na administração pública é um procedimento formalizado para a contratação de obras, serviços, compras e locações realizadas pelo Estado e suas entidades. No entanto, esse processo também pode ser alvo de fraudes e irregularidades. Desse modo, o controle externo é uma ferramenta importante para garantir a transparência e a legalidade nos processos licitatórios. O mesmo é exercido por órgãos independentes, como os Tribunais de Contas, que têm a responsabilidade de fiscalizar a gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, o trabalho teve como objetivo geral identificar os principais benefícios do controle externo como meio eficaz de transparência nos processos de licitação da administração pública e pra isso foi usado o método bibliográfico, a partir da coleta de informações de fontes como artigos científicos, leis e legislações vigentes, e sites dos principais autores correlatos ao tema. Assim, conclui-se que, o controle externo contribui para evitar fraudes, direcionamentos, sobrepreços e outras irregularidades, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos e a qualidade das contratações realizadas.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle Externo. Licitação.

Abstract

The bidding process in public administration is a formalized procedure for contracting works, services, purchases and leases carried out by the State and its entities. However, this process can also be subject to fraud and irregularities. In this sense, external control is an important tool to ensure transparency and legality in bidding processes. External control is exercised by independent bodies, such as the Courts of Accounts, which are responsible for overseeing the management of public resources. In this sense, the work had as its general objective to identify the main benefits of external control as an effective means of transparency in public administration bidding processes and for this, the bibliographic method was used, from the collection of information from sources such as scientific articles, laws and current legislation, and websites of the main authors related to the theme. Thus, it is concluded that external control helps to avoid fraud, targeting, overpricing and other irregularities, ensuring the correct application of public resources and the quality of the contracts carried out.

Keywords: Public administration. External Control. Bidding.

Introdução

O processo de licitação na administração pública é um procedimento obrigatório e formalizado para a contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações feitas pelo Estado, suas autarquias e empresas públicas. Buscando assim, garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública e promover a concorrência entre os interessados.

Apesar de ser um processo formal e rigoroso, a licitação também pode ser alvo de fraudes e irregularidades. Com isso, podem ocorrer de várias formas, desde a manipulação do edital para favorecer determinada empresa, passando pela combinação de preços entre os concorrentes, até o direcionamento da escolha do vencedor.

O controle externo é uma importante ferramenta de controle que pode ser utilizada para verificar a conformidade nos processos de licitação na administração pública, refere-se ao conjunto de mecanismos de fiscalização e supervisão exercidos por órgãos externos à administração, com o objetivo de garantir a legalidade, a eficiência e a eficácia dos processos licitatórios. Desse modo, a pesquisa traz a seguinte indagação: quais os principais benefícios do controle externo como meio eficaz de transparência nos processos de licitação da administração pública?

Consiste no objeto geral dessa pesquisa, identificar os principais benefícios do controle externo como meio eficaz de transparência nos processos de licitação da administração pública, e como objetivos específicos: Conceituar controle externo da administração pública; conceituar licitação pública; e compreender o controle externo como meio de verificar a legalidade e regularidade dos processos licitatórios.

Para alcançar os objetivos pretendidos acerca da problematização, o presente estudo consistiu em uma pesquisa de caráter descritivo que teve como propósito apurar os resultados obtidos de forma qualitativa, em uma revisão bibliográfica, a partir da coleta de informações de fontes como artigos científicos, leis e legislações vigentes, e sites dos principais autores correlatos ao tema.

Essa pesquisa justifica-se porque, a administração pública está profundamente ligada à corrupção, isso decorrente de desvios de verbas, apropriação indébita de ativos e superfaturamentos de obras, os quais ocorrem em órgão descentralizado e órgãos públicos. Portanto, o controle externo pode contribuir para o combate à corrupção devido à necessidade de aplicar esse campo na administração pública. Dessa forma, esta pesquisa auxiliará os gestores, acadêmicos e sociedade como um todo ao mostrar a importância das informações que podem contribuir para a eficiência da unidade.

Fundamentação Teórica

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle externo da administração pública tem origem na própria ideia de Estado Moderno e na necessidade de se fiscalizar o uso dos recursos públicos pelos governantes. A primeira Constituição Brasileira de 1824 estabelecia a necessidade de fiscalização do poder executivo pelo poder legislativo. Ao longo do tempo, foram criados diversos órgãos e instituições responsáveis pelo controle externo, como o Tribunal de Contas da União, que foi criado em 1890.

A administração pública, por sua vez, com o advento do Estado Moderno, passou a ser vista como uma atividade especializada e profissional, que deveria atender às demandas da sociedade. Desenvolveu-se principalmente a partir da década de 1930, com a criação de diversos órgãos e instituições voltados para a prestação de serviços públicos e o desenvolvimento do país.

O controle externo exercido na administração pública é atribuído aos Tribunais de Contas, que são órgãos independentes e imparciais responsáveis pela fiscalização da gestão dos recursos públicos. Segundo a Constituição Federal de 1988, Art. 70, os Tribunais de Contas têm como competência:

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

Sendo assim, é uma atividade fundamental para a gestão dos recursos públicos já que, o controle externo é o conjunto de mecanismos institucionais que tem por finalidade acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão dos recursos públicos, abrangendo os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (Tribunal de Contas da União, s.d., p. 1).

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU) define o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) como "órgão de controle externo do Poder Legislativo, integrante do sistema de controle interno do Poder Executivo". Isso significa que o TCU tem a missão de além de exercer as funções citadas a cima pela Constituição Federal, também auxilia o Congresso Nacional na sua missão fiscalizadora.

De acordo com a jurisprudência consolidada do TCU, a sua finalidade é promover aprimoramentos na gestão pública, orientar os gestores na observância de suas obrigações legais, prevenir e corrigir distorções, irregularidades e ilegalidades, bem como coibir o desperdício, a má aplicação dos recursos e a ineficiência na prestação dos serviços públicos.

A importância do controle externo na gestão dos recursos públicos é destacada por diversos autores. Di Pietro (2018) ressalta a importância do mesmo como um instrumento essencial para garantir a legalidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Já Meirelles (2018) afirma que é um mecanismo de fiscalização indispensável para promover a transparência e a efetividade na gestão dos recursos públicos.

Portanto, é um tema central na teoria do direito administrativo e na prática do sistema político brasileiro. Trata-se de um conjunto de mecanismos que visam fiscalizar e monitorar as atividades do Estado, garantindo que a atuação dos agentes públicos esteja em conformidade com os princípios constitucionais e as leis vigentes.

Desse modo, entre as atividades fiscalizadas pelo controle externo, ocorrem os processos de licitação da administração pública, os quais são áreas críticas da gestão dos recursos públicos que requerem a garantia da transparência, eficiência e efetividade na sua execução.

LICITAÇÃO PÚBLICA

A regulação do processo de licitação no Brasil tem suas raízes na Constituição de 1891, que determinava que as contratações públicas devessem ser precedidas de processo licitatório. Posteriormente, a Constituição de 1934 incluiu a obrigatoriedade da licitação para todas as obras, serviços, compras e alienações da administração pública.

No entanto, foi somente com a Constituição de 1988 que se estabeleceu uma regulamentação mais ampla e detalhada da licitação no país. Essa constituição estabeleceu que as contratações públicas devem ser realizadas mediante processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, qualidade e prazo de entrega.

A partir disso, a Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabeleceu as normas gerais e contratos da administração pública. Essa Lei estabelece critérios para a escolha da modalidade, a definição de prazos, a forma de publicação dos editais, os tipos de contratos, entre outras normas.

Desde então, outras leis e normas foram editadas para aprimorar o processo de licitação no país, como a Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade de pregão, a Lei nº 13.303/2016, que estabeleceu normas e contratos das empresas estatais, e a Lei nº 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico da licitação e dos contratos administrativos no Brasil. Essa lei revoga a Lei nº 8.666/1993 e estabelece um conjunto de novas normas e

procedimentos para a realização de licitações e contratações pela administração pública, com o objetivo de aprimorar a eficiência e a transparência desses processos.

Sendo um procedimento de direito público deve obedecer a diversos princípios constitucionais, tais como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (JUSTEN FILHO, 2018). Assim, a legalidade, impõe a obrigatoriedade de seguir as leis e normas vigentes; a impessoalidade, exige a igualdade de tratamento entre os participantes; a moralidade, implica na busca pelo interesse público e no combate à corrupção; a publicidade, garante a transparência do processo e o acesso à informação; e a eficiência, que determina a busca pela melhor utilização dos recursos públicos.

O processo de licitação contém suas modalidades, que têm como objetivo atender a diferentes situações e características dos objetos a serem licitados, proporcionando maior concorrência e transparência no processo (DI PIETRO, 2020). Sendo elas: concorrência, concurso, leilão, pregão e diálogo competitivo. Cada uma dessas modalidades apresenta suas próprias características e critérios de seleção de fornecedores, permitindo à administração pública escolher a que melhor atenda às suas necessidades e aos interesses públicos envolvidos, encontradas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Essa nova lei de licitações, trouxe algumas mudanças em relação aos procedimentos licitatórios. A concorrência continua sendo um procedimento utilizado para contratação de serviços, obras e compras de grande vulto, sendo que a principal mudança foi a possibilidade de utilização do Diálogo Competitivo para contratações complexas. O concurso é destinado à escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, sendo que a principal novidade é a obrigatoriedade de pagamento de uma remuneração aos participantes. O leilão é destinado à alienação de bens públicos inservíveis e o pregão é utilizado para aquisições de bens e serviços comuns, podendo ser realizado na modalidade eletrônica ou presencial. Essas modalidades podem ser identificadas no quadro 01 a seguir:

QUADRO 01- Tipos de modalidades de licitações

MODALIDADES	DESCRIÇÃO CONFORME ART. 6º DA LEI Nº 14.133/2021
Concorrência	É a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto; (inciso XXXVIII).
Concurso	É a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor. (inciso XXXIX).
Leilão	É a modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance; (inciso XL).
Pregão	É a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; (inciso XLI).
Diálogo Competitivo	É a modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos; (inciso XLII).

Fonte: Autoria própria

Em resumo, a nova lei de licitações manteve as modalidades de concorrência, concurso, leilão e pregão, com algumas alterações, e introduziu o Diálogo Competitivo como nova modalidade para contratações que pode envolver a apresentação de soluções técnicas, inovações, redução de custos, entre outros aspectos relevantes. Cada modalidade possui regras específicas, que devem ser observadas para garantir a maior competitividade e eficiência do processo licitatório.

Cabe ressaltar que a escolha da modalidade de licitação deve ser feita com base na análise das características do objeto a ser licitado e dos interesses envolvidos, visando garantir a maior competitividade e eficiência na contratação pública.

Com essa nova lei, que estabelece o novo marco legal para as licitações e contratos da Administração Pública, o controle externo ganha ainda mais relevância na fiscalização dos processos licitatórios.

CONTROLE EXTERNO COMO MEIO DE VERIFICAR A LEGALIDADE E A REGULARIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, o controle externo pode atuar em todas as fases da licitação e do contrato, desde a elaboração do projeto básico até a fiscalização da execução do objeto contratado. Além disso, a lei estabelece a obrigatoriedade de as unidades gestoras dos órgãos e entidades públicas manterem sistema de acompanhamento e registro das licitações e contratos em tempo real, permitindo o controle social e a transparência das informações.

Os órgãos de controle externo têm a competência legal de acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de licitação realizados pela administração pública, verificando se estão sendo observadas as normas e princípios previstos na legislação, como a isonomia, a impessoalidade, a moralidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Sobre o controle das contratações da Lei nº 14.133/2021, o Art. 169 dispõe:

As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.”

O controle externo pode verificar a legalidade e regularidade dos processos licitatórios de diversas maneiras. Algumas das formas mais comuns incluem: análise documental, auditoria, visita técnica, denúncias.

“Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade” (Lei nº 14.133/2021, Art. 169, § 2º).

A análise documental não está prevista especificamente em lei como uma técnica de fiscalização utilizada pelo controle externo. No entanto, por meio dessa técnica, os órgãos de controle têm acesso aos documentos relacionados às licitações, contratos e despesas públicas, permitindo verificar se as normas legais e regulamentares foram cumpridas. Esse tipo de análise pode ser realizado tanto de forma preventiva, durante o processo de licitação, quanto repressiva, após a realização da despesa. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece a obrigação dos órgãos e entidades públicas de manterem registros contábeis, financeiros e patrimoniais que possam ser objeto de análise pelos órgãos de controle.

Portanto, embora não haja uma previsão legal específica para a análise documental como técnica de fiscalização, essa prática é amplamente utilizada pelos órgãos de controle como forma de verificar a conformidade das atividades da administração pública com a legislação e os princípios constitucionais.

Em relação às licitações, os Tribunais de Contas podem realizar auditorias nos processos licitatórios, desde a elaboração do edital até a execução do contrato, com o objetivo de verificar se as normas e os princípios da Lei de Licitações e Contratos e outras normas aplicáveis foram observados. Conforme está estabelecido na Constituição Federal do Brasil de 1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira,

orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

As auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas podem identificar eventuais irregularidades, como fraudes, direcionamento de licitações, sobrepreço ou superfaturamento de preços, entre outras questões. Quando são encontradas irregularidades, os Tribunais de Contas podem determinar a instauração de processos administrativos para apuração dos fatos e aplicação das sanções previstas em lei.

O controle externo também pode realizar uma visita técnica, ao local onde o objeto da licitação será executado, para verificar se as condições previstas no edital estão sendo atendidas. Sendo assim, uma importante ferramenta para que os Tribunais de Contas possam realizar essa fiscalização de forma mais efetiva.

Ao visitar o local de execução do objeto licitado, os técnicos do Tribunal de Contas podem verificar se as condições previstas no edital estão sendo cumpridas, avaliar a qualidade dos serviços ou produtos entregues, verificar se os prazos estão sendo respeitados, entre outros aspectos relevantes para a fiscalização.

A visita técnica também permite que os técnicos do Tribunal de Contas identifiquem possíveis irregularidades ou falhas na execução do contrato, podendo tomar as medidas necessárias para corrigir as falhas e garantir a correta aplicação dos recursos públicos. Desse modo, o controle externo pode de acordo com a CF 1988, Art. 71:

- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Além disso, o controle externo pode receber denúncias de irregularidades no processo licitatório e, a partir delas, realizar uma investigação mais detalhada. Essas denúncias podem ser feitas por qualquer cidadão, seja de forma anônima ou identificada, e devem ser encaminhadas ao Tribunal de Contas competente para a fiscalização do órgão ou entidade responsável pelo processo licitatório. A partir da denúncia, o Tribunal de Contas pode abrir um processo para investigar as possíveis irregularidades apontadas, inclusive com a realização de auditorias e fiscalizações presenciais.

Vale ressaltar ainda, a importância de destacar que as denúncias são uma importante ferramenta de combate à corrupção e à impunidade, e devem ser tratadas com seriedade pelos órgãos de controle externo. A partir das denúncias recebidas, o Tribunal de Contas pode adotar as medidas necessárias para garantir a regularidade do processo licitatório e a correta aplicação dos recursos públicos.

Portanto, o controle externo nos processos de licitação é fundamental para garantir a transparência e a legalidade dos procedimentos, evitando a ocorrência de fraudes, desvios e irregularidades. Por isso, é importante que os órgãos de controle exerçam suas atribuições com rigor e independência, atuando de forma preventiva e corretiva.

Conclusão

Na realização do trabalho foi identificado que o controle externo desempenha um papel fundamental na verificação da legalidade e regularidade dos processos licitatórios, acompanhando, fiscalizando e avaliando todas as etapas das licitações e contratos, garantindo o cumprimento das normas e princípios estabelecidos pela legislação, através da análise documental, auditorias, visitas técnicas e recebimento de denúncias.

Do ponto de vista científico, tem-se que o objetivo geral deste trabalho foi alcançado, considerando que o desafio era mostrar o controle externo como meio eficaz de transparência nos processos licitatórios da administração pública. Com isso, a pesquisa feita permitiu essa constatação ao mostrar que o controle externo com suas técnicas de fiscalização pode levar maior transparência nos processos licitatórios da administração pública.

No entanto, é importante ressaltar que, devido às restrições inerentes a uma pesquisa bibliográfica, as conclusões finais deste estudo estão baseadas exclusivamente nos artigos científicos acessíveis, nos sites relacionados ao tema, leis e legislações atualmente em vigor. Mesmo assim, foi possível consolidar o final desse trabalho, ao salientar a devida importância que o controle externo tem nos processos de licitação, reforçando a necessidade de sua presença para garantir a transparência, a lisura e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Embora as fontes consultadas sejam fundamentais para embasar as conclusões alcançadas, é válido ressaltar que a dinâmica e as práticas relacionadas aos processos licitatórios podem variar ao longo do tempo e em diferentes contextos. Portanto, futuras pesquisas e atualizações legislativas são essenciais para manter a compreensão atualizada sobre o papel do controle externo nesse âmbito.

Assim, conclui-se que, o controle externo contribui para evitar fraudes, direcionamentos, sobrepreços e outras irregularidades, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos e a qualidade das contratações realizadas.

Diante do exposto, espera-se que o trabalho contribua para o aprofundamento das discussões sobre a importância do controle externo para os gestores, acadêmicos e sociedade como um todo ao mostrar a importância das informações que podem contribuir para a eficiência da unidade.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 01 abr. 2023.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 03 mai. 2023.

_____. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp73.htm> Acesso em: 15 abr. 2023.

_____. Lei nº 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>. Acesso em: 25 abr. 2023.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Regulamenta o novo regime jurídico da licitação e institui o Portal Nacional de Contratações Públicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm> Acesso em: 10 abr. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

_____, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. O controle externo da administração pública exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-controle-externo-da-administracao-publica-exercido-pelo-tribunal-de-contas-da-uniao-tcu.htm>> Acesso em: 10 mai. 2023.

Recebido: 16/08/2024

Aprovado: 13/09/2024