

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER

CURSO DE DIREITO

ALANNA MARIA FERREIRA DO CARMO



Associação Educativa Evangélica  
BIBLIOTECA

**A FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS E O CUMPRIMENTO DO  
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS**

Associação Educativa Evangélica  
BIBLIOTECA

5- 302 83

RUBIATABA/GOIÁS

Tombo n°	16080.
Classif.	.....
Ex.	01
.....	.....
.....	.....
Origem:	d.
Data:	23/02/2010.

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER

CURSO DE DIREITO

**ALANNA MARIA FERREIRA DO CARMO**

**A FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS E O CUMPRIMENTO DO  
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS**

Monografia apresentada à FACER -  
Faculdade de Ciências e Educação de  
Rubiataba, como requisito para a  
obtenção do grau de Bacharel em  
Direito sob a orientação da professora  
Roseane Cavalcante de Souza, Mestre  
em Direito Agrário.

**RUBIATABA/GOIÁS**

**2009**

FOLHA DE APROVAÇÃO

ALANNA MARIA FERREIRA DO CARMO

A FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS  
DO ESTADO DE GÓIAS E O CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA  
LEGALIDADE NOS PROCESSOS LICITATORIOS.

COMISSÃO JULGADORA

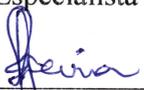
MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE BACHAREL EM DIREITO  
PELA FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA

RESULTADO: \_\_\_\_\_

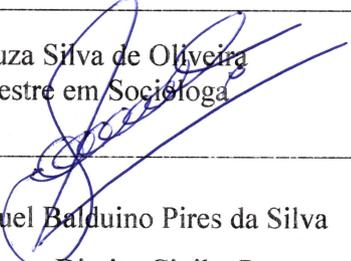
Orientador: \_\_\_\_\_

  
Sérgio Luis Oliveira dos Santos  
Especialista em Direito Privado

1º Examinador: \_\_\_\_\_

  
Geruza Silva de Oliveira  
Mestre em Sociologia

2º Examinador: \_\_\_\_\_

  
Samuel Balduino Pires da Silva  
Especialista em Direito Civil e Processo Civil

Rubiataba, 2009.

*Dedico este trabalho aos meus pais Almindá Ferreira e Joaquim Pereira, por sempre compartilharem comigo, pelo incentivo, cooperação e apoio, em todos os momentos desta importante etapa da minha vida; sem vocês, o sonho não seria possível.*

*A todos os familiares e amigos, que torceram e acreditaram na conclusão deste curso, que com a graça de Deus está sendo vencida. Minha eterna gratidão!!!!*

*Agradeço a Deus, autor de todas as coisas, a meus pais pelo incentivo e apoio nessa caminhada. Sem eles esta tarefa não seria possível. Estendo os meus agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram e me incentivaram nesse caminho, às vezes fácil e outras trilhado com muitas dificuldades.*

*Agradeço a minha orientadora professora Roseane Cavalcante de Souza, a paciência, credibilidade, empenho e dedicação durante o processo de orientação. A Professora Geruza, pela atenção e contribuição na concretização deste trabalho. Ser professor é ser a essência do todo em tudo. A todos os meus mestres fonte de grandes conhecimentos. A vocês colegas de curso, pelas agradáveis lembranças que serão guardadas no coração, em especial agradeço aos amigos Eurival Sainça, Julianny Maria e Simone Viana, obrigada por tudo!!!!*

*As dificuldades não foram poucas...*

*Os desafios foram muitos...*

*Os obstáculos, muitas vezes, pareciam intransponíveis.*

*Muitas vezes nos sentimos sós, e, assim, o estivemos...*

*O desânimo quis contagiar, porém, a garra e a tenacidade foram mais fortes, sobrepondo esse sentimento, fazendo-nos seguir a caminhada, apesar da sinuosidade do caminho.*

*Agora, ao olharmos para trás, a sensação do dever cumprido se faz presente e podemos constatar que as noites de sono perdidas, as viagens e visitas realizadas; o cansaço dos encontros, os longos tempos de leitura, digitação, discussão; a ansiedade em querer fazer e a angústia de muitas vezes temer não o conseguir, não foram em vão.*

*Aqui estamos, como sobreviventes de uma longa batalha, porém, muito mais fortes e hábeis, com coragem suficiente para mudar a nossa postura, apesar de todos os percalços...*

*Toda sabedoria vem do Senhor,*

*E está sempre com Ele.*

*A areia do mar, as gotas da chuva,*

*Os dias do tempo, quem os poderá contar?*

*A altura do céu, a extensão da terra,*

*A profundidade do abismo, quem os poderá medir?*

*A sabedoria foi criada antes de todas as coisas,*

*E a luz da inteligência existe antes de todos os séculos!*

*A fonte da sabedoria é o verbo de Deus nos céus,*

*Os seus caminhos são os mandamentos eternos.*

*(ECCLESIASTICO, 1:1-5)*

**RESUMO:** O presente estudo traz em análise o procedimento da licitação, que é um instituto do Direito Administrativo, no que tange a forma de atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás na fiscalização quando da avaliação dos processos Licitatórios Municipais, destacando existência de mecanismo de transparência facilitadores do acompanhamento do processo licitatório municipal pelo cidadão e Ministério Público, velando pela existência do princípio da legalidade. Constatando que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás através da auditoria de Licitações e Contratos, atua de forma a verificar atos e procedimentos realizados em licitações, com a finalidade de sanar irregularidades, inibindo as fraudes, na montagem dos processos licitatórios, por meio da fiscalização.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – Fiscalização- Licitação- Princípio da Legalidade.

**ABSTRACT:** This study provides analysis of the bidding procedure, which is an Office of Administrative Law, with respect to the form of action the Court of Accounts of Municipalities of the State of Goiás in the audit when assessing the Municipal Bidding processes by highlighting the existence of transparency mechanism facilitating the monitoring of the bidding process for national and municipal prosecutors, ensuring the existence of the principle of legality. Noting that the Court of Accounts of Municipalities of Goiás State through audit of Tenders and Contracts, acts to check the acts and procedures performed in public tenders, in order to remedy deficiencies, inhibiting fraud in the assembly of the bidding process, by through surveillance.

**Keywords:** Court of Accounts of Municipalities of the State of Goiás - Review-Bid-Principle of Legality.

## **LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS / SÍMBOLOS**

TC- Tribunal de Contas

TCU- Tribunal de Contas da União

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM-GO- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

CF/88- Constituição da Republica Federativa do Brasil/88

Art. – artigo

§ - parágrafo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. TRIBUNAL DE CONTAS .....	14
1.1. Conceito. ....	14
1.2. Registros Históricos do Tribunal de Contas no Brasil .....	14
1.3. Criação do Tribunal de Contas da União .....	15
1.4. Das Competências do Tribunal de Contas da União. ....	15
1.4.1. Da Função de Auxiliar da fiscalização Financeira, Orçamentária e Patrimonial .....	18
1.4.2. Composição do Tribunal de Contas da União .....	19
1.4.3. Do Tribunal de Contas do Estado de Goiás .....	20
1.5. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.....	21
1.6. Competência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás .....	23
2. RELEVANCIA DO PROCESSO LICITATORIO .....	25
2.1. Noções Gerais.....	25
2.2. Processo Licitatorio .....	27
2.3 Desvio de Poder na Licitação.....	27
2.4. Princípio da Legalidade.....	28
3. MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....	29
3.1. Concorrência.....	29
3.2 Tomada de Preço. ....	30
3.3. Convite .....	30
3.4. Concurso .....	32
3.5 Leilão .....	32
3.6. Pregão.....	32
4. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DE GOIAS NO CONTROLE DA LEGALIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS .....	35
4.1 Noções Gerais.....	35
4.2. Controle da Legalidade das Licitações .....	32
4.2. Controle da Legalidade das Licitações .....	38
4.3. Mecanismos de Controle Popular: Ação Popular .....	38
4.4. Do Ministério Publico na Ação Popular .....	39

4.5. Importância da Atuação e fiscalização do cidadão e da sociedade visando a legalidade dos atos públicos .....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	45
ANEXOS .....	46

## INTRODUÇÃO

O atual contexto político e administrativo no Brasil tem sido marcado por inúmeras investigações e fiscalizações no que tange a fraudes e corrupções, bem como no âmbito dos procedimentos licitatórios públicos, observando-se ações referentes a favorecimentos; o prevalecimento de interesses particulares em detrimento do interesse público tem motivado maior fiscalização dos gastos dos recursos públicos.

O estudo que se refere ao primeiro capítulo no desenvolvimento deste trabalho, dispõe a respeito do histórico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, criado pela lei 8.338 de 18 de Novembro de 1977, bem como a competência deste órgão responsável pela fiscalização de 246 Municípios, tendo uma postura transparente voltada para o cumprimento do que for legal.

O segundo capítulo expõe sobre o processo de licitação, ressaltando que Licitar é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, seja para adquirir ou vender um bem ou realizar obras ou serviços conforme suas modalidades; por modalidade entende-se a forma de realização do procedimento licitatório, diferenciando pelas características próprias de cada uma, com base na lei 8.666/93 (lei de Licitações e Contratos da Administração Pública) pautado no princípio da legalidade.

O terceiro capítulo está relacionado na forma de atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás no Controle da legalidade e fiscalização das licitações públicas municipais.

O quarto capítulo destaca a existência de mecanismo de transparência facilitadores do acompanhamento do processo licitatório municipal, pelo cidadão e Ministério Público.

O princípio da legalidade em relação à Administração Pública em geral, é de suma relevância, bem como em matéria de licitação, pois esta constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as suas fases estão rigorosamente disciplinadas na lei 8.666/93 (lei de Licitações e Contratos da Administração Pública).

Concernente ao tema exposto, a de se mencionar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, é órgão auxiliar das Câmaras Municipais no controle externo da fiscalização, da gestão do patrimônio público dos Municípios, apreciando a legalidade de determinados atos.

O estudo se justifica visto que o administrador público desempenhe suas funções com probidade, pautando seus atos na legalidade, objetivando a satisfação do interesse coletivo com auxílio do Tribunal de Contas do Município do Estado de Goiás, que se revela como instrumento de fiscalização dos atos do Administrador Público, condicionando-o a agir conforme o previsto em lei. Os atos dos gestores municipais, principalmente no que se refere aos processos licitatórios, não podem se pautar na simples vontade do Administrador Público, mas sim baseados nos parâmetros estabelecidos, bem como nos princípios constitucionais.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás no que se refere à fiscalização do processo licitatório atua de forma a fiscalizar a prática de atos que estão em desacordo com a lei, evitando a ocorrência de favorecimentos de interesses particulares, competindo a auditoria de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás a fiscalização de resultados decorrentes de licitação.

Conforme o princípio da legalidade a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, a legalidade da realização da licitação é de grande importância para se manter a moralidade no processo de aquisição de bens, serviços ou execução de obras, sendo que os administradores públicos têm o dever de agir dentro dos parâmetros legais.

O estudo em tese se faz importante vez que os resultados da má utilização do dinheiro público acarretam enormes conseqüências para a sociedade, nesse sentido, a importância da fiscalização no procedimento licitatório na Administração Pública é a forma de controlar as atividades do Administrador Público na gerência dos recursos públicos.

Os objetivos gerais deste estudo é analisar o procedimento da licitação que é um instituto do Direito Administrativo, no que tange a forma de atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás na fiscalização quando da avaliação dos processos Licitatórios Municipais, destacando existência de mecanismo de transparência facilitadores do acompanhamento do processo licitatório municipal pelo cidadão e Ministério Público, velando pela existência do princípio da legalidade.

Os objetivos específicos é analisar a criação dos Tribunais de Contas sua competência e composição; demonstrar a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás na fiscalização quando da avaliação dos processos Licitatórios Municipais; analisar e compreender modalidades e fases da licitação pública, levantar instrumentos sancionadores utilizados na fiscalização dos processos licitatorios.

Nesse sentido, é necessário motivação constante da utilização de mecanismos que assegurem maior transparência e fiscalização no que tange aos processos licitatórios, aplicando devidas sanções para Administradores Públicos que vier fraudar a lei procedendo de forma corrupta.

O tipo de pesquisa adotada no desenvolvimento deste trabalho é a pesquisa bibliográfica, pois se realizou pesquisa em fontes de diversos autores, coletando assim dados pertinentes ao assunto.

O trabalho realizado abrange uma monografia de compilação, onde se partiu da idéia de alguns autores para embasar determinadas conclusões, buscando harmonizar vários pontos de vista sob um aspecto informativo, ressaltando que o pensamento abarcado se refere ao método dedutivo na coleta de dados, normas, e leis gerais de licitações, chegando à determinação específica da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pautado no tema em desenvolvimento.

## **1. O TRIBUNAL DE CONTAS**

### **1.1. Conceito**

Tribunal de Contas é um órgão independente dos três poderes constitucionais, de apoio dos poderes da República, auxiliar do poder legislativo, com jurisdição própria, e privativa, incumbido, de fiscalizar a execução do orçamento e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e bem assim de apreciar a legalidade de determinados atos.

### **1.2. Registros Históricos do Tribunal de Contas no Brasil**

Tem suas raízes no Erário Régio, ou Tesouro Real Público, criado pelo então príncipe-regente Dom João VI, mediante alvará de 28 de Junho de 1808, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.<sup>1</sup>

Na constituição de 1824, em seus artigos 170 e 172, outorgada por D.Pedro I, estabelecia que a apreciação das contas públicas, se daria mediante a instalação de um Tribunal denominado de Tesouro Nacional.

Entretanto com a República que o projeto de lei, de autoria de Manoel Alves Branco, foi instituído no Brasil um Tribunal de Contas, seguindo o modelo Francês, surgindo então à força política de Rui Barbosa, contribuindo na justificação desse projeto.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.jfrn.gov.br/docs/doutrina156.doc> - Acesso em 05/05/09 – às 11h e 15min.

### **1.3. Criação do Tribunal de Contas da União**

Com as necessárias reformas políticas-administrativas, o Tribunal de Contas da União tornou-se uma realidade. Sua criação se deu por iniciativa do iminente jurista Ruy Barbosa, à época Ministro da Fazenda a qual redigiu, em 07 de Novembro de 1890, o Decreto nº. 966-A, que tratava a respeito da criação do Tribunal de Contas da União, norteado pelos seus devidos princípios.

De fato com a Carta Magna de 1981, o Tribunal de Contas passou a ser preceito constitucional a qual mencionava a instituição de um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

### **1.4. Das Competências do Tribunal de Contas da União**

Com a promulgação da Constituição Republicana, em 24 de Fevereiro de 1981, a Constituição de 1981, influenciada ainda por Ruy Barbosa veio institucionalizar o Tribunal de Contas da União, com a competência de verificar a legalidade das contas de receitas e despesas.

Na constituição de 1934, o Tribunal é mantido com delegações organizadas de acordo com a lei com a finalidade de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, regendo que a organização do seu regimento interno, bem como da sua Secretaria teria as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários. O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou outro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado

Pertinente a Constituição de 1937, trazia em seu artigo 114 que para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas. Os membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Na Constituição de 1946, a Competencia do Tribunal de Contas vem descrita em seu artigo 77, com função de acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, dando parecer prévio de determinados atos, em prazo legal.

Na constituição de 1967 regulamentado a partir do artigo 71, a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerarem necessárias.

A lei disporá sobre a organização do TCU podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos. No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, o Tribunal de Contas da União representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados. A constituição de 1969 recebeu uma nova redação dada pela emenda decretada pelos Ministros militares no exercício da Presidência da República que trazia determinações constantes na Constituição de 1967, no que se refere ao Tribunal de Contas da União.

As principais competências do Tribunal de Contas da União estão dispostas na vigente Constituição da Republica Federativa do Brasil 1988, artigo 71, *in verbis*:

- Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- 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;
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- 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;
- Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

### **1.4.1. Da Função de Auxiliar da Fiscalização Financeira, Orçamentária, Contábil e Patrimonial.**

Ao poder legislativo compete a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, dos demais poderes, instituições, e órgãos encarregados da administração, de receitas e despesas públicas. Essa função conta com o auxílio do Tribunal de Contas, a Constituição da República Federativa do Brasil, regula o controle exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ordenando a aplicação de idêntico tratamento aos Tribunais dos Estados e dos Municípios.<sup>2</sup>

A função desempenhada pelo Tribunal de Contas é técnica, administrativa. Apesar de auxiliar o Legislativo, detém autonomia e não integra a estrutura organizacional, daquele Poder.

A fiscalização não se restringe ao controle financeiro, mas inclui a fiscalização contábil, orçamentária, operacional, e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, bem como de toda pessoa física e jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos (CF, art. 70 parágrafo único).

No que se refere à vedação da criação de novos Tribunais, Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais a Constituição da República Federativa do Brasil impede que o Município crie o seu próprio Tribunal, Conselho ou órgão de contas municipais (CF, art. 31, § 4º). Sendo assim permite que os Estados-Membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º).

Quando o artigo 31 da Constituição Federal, em seu § 1º diz sobre a possibilidade de o controle externo da Câmara Municipal ser exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas do Município, onde houver, deve ser interpretado em relação àqueles municípios que, antes da

---

<sup>2</sup> Disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal de Contas da União](http://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_da_Uni%C3%A3o) - Acesso em 15/05/09 às 10h e 35min.

CF de 1988 possuíam tais tribunais, pois após a CF/88, conforme determina o § 4º do art. 31: é vedada a sua criação.

Os Municípios não podem criar Tribunais de Contas, quem pode fazer são os Estados, os quais poderão criar um órgão de fiscalização externa de todos os municípios que integram o ente federativo estadual, vale ressaltar, será um órgão estadual e não municipal.

Desta forma não há vedação à criação pelos Estados de órgãos destinados à fiscalização dos municípios em geral, ora a Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

#### **1.4.2. Composição do Tribunal de Contas da União**

O Tribunal de Contas da União é integrado por nove ministros. Um terço dos ministros (03) é escolhido pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal por maioria simples. Destes, dois, alternadamente, devem ser escolhidos entre os membros do Ministério Público Federal e auditores que atuam junto ao Tribunal de Contas da União, conforme lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal de Contas da União. Os outros seis ministros (2/3) são escolhidos pelo Congresso Nacional.

A disciplinação da escolha dos ministros do TCU está regularizada na lei nº 8.443/1992 e pelo Decreto Legislativo nº 6/1993.

Os nove membros serão escolhidos entre os brasileiros que preencherem os seguintes requisitos: a) mais de 35 anos e menos de 65 anos; b) idoneidade moral e reputação ilibada; c) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros; d) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos referidos anteriormente.

### 1.4.3. Do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Criado pela Constituição Estadual de 1947, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás não se instalaria de imediato. Isto porque, no artigo 52 do ato de suas Disposições Transitórias, a Carta Estadual havia estipulado que “a instalação do Tribunal de Contas será feita quando a arrecadação das rendas estaduais atingirem a importância de cem milhões de cruzeiros anuais.”<sup>3</sup>

Em 1967, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, sofreu uma modificação significativa com a aprovação de sua Lei Orgânica e Regimento Interno. Ocorreu uma reestruturação completa, passando o TCE a fiscalizar, inclusive, as sociedades de economia mista, uma medida pioneira em todo o Brasil. Essa legislação em torno do Tribunal de Contas do Estado, só foi modificada recentemente, com as Constituições Federal (1988) e do Estado (1989), Lei Orgânica (Lei nº 12.785, 21/12/1995) e Regimento Interno (Resolução TC nº 2631, 05/06/1996).

Para que o TCE pudesse funcionar conforme determinava a lei, assumiu a Presidência, provisoriamente, Joaquim Taveira, por ser o mais velho dos juízes. Na data da instalação ocorre à posse de um novo juiz, contador Joaquim Gomes Filho. A eleição e posse do presidente e vice-presidente do TCE, que funcionava provisoriamente numa das dependências do Palácio do Governo, foi no dia 31/12/52, quando assumiram, respectivamente, Joaquim Taveira e Carlos Dayrell.<sup>4</sup>

A primeira sessão ordinária do Tribunal de Contas foi em 02 de janeiro de 1953, convocada para traçarem diretrizes a serem seguidas até a elaboração do Regimento Interno da Corte. Foram tratados, igualmente, assuntos ligados à elaboração de seu quadro de pessoal, ocasião em que foram admitidos os dois primeiros servidores do TCE, Goiandi Lopes de Brito e Hugo de Sousa Silveira.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/>- Acesso em 29/05/09 – às 15h e 15min.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás deve, dentre outras atribuições, apreciar as contas do governador, julgar as contas dos administradores do respectivo Estado e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. O Tribunal aprecia também a legalidade dos atos da admissão de pessoal, bem como as concessões de aposentadorias, reformas e pensões e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos três poderes. Fiscaliza, ainda, a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado.

Na esfera Estadual o Tribunal de Contas possui sete membros que recebem o título de Conselheiros.

### **1.5. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás**

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás foi criado pela Lei 8.338, de 18 de novembro de 1977, no governo de Irapuan Costa Júnior, recebendo à época a denominação de Conselho de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, com a atribuição principal de auxiliar as Câmaras Municipais locais no controle externo da fiscalização municipal (Art. 31, 1º C.F). A sessão de instalação do órgão ocorreu em 18 maio de 1978. Os conselheiros Osmar Xerxis Cabral e Tércio Caldas, primeiro Presidente e Vice-Presidente da Casa, eleitos em sessão especial nesta mesma data, exerceram seus mandatos durante o período de 18 de maio a 31 de dezembro de 1978.

Integraram o primeiro colegiado desta Corte de Contas, além do primeiro Presidente e Vice-Presidente já mencionados, os conselheiros Ithamar Viana da Silva, Jesus Meirelles, Nelson de Castro Ribeiro, Roberto Guedes Coelho e Leão Di Ramos Caiado Filho.

A sessão especial de 23 de maio de 1978 instituiu a comissão formada, destinada à elaboração do anteprojeto do Regimento Interno, que recebeu parecer pela aprovação em 05 de junho desse mesmo ano.

Em agosto de 1978, o Conselho de Contas dos Municípios aprovou a Resolução nº 78, que criou as primeiras Inspetorias, em número de 18, destinadas a realizar a fiscalização direta dos atos de natureza financeira e orçamentária da administração municipal.

O primeiro processo apreciado pelo então Conselho de Contas dos Municípios (autos nº 232/78, de 12 de setembro de 1978) tratou do contrato celebrado entre o Município de Goiânia, cujo objetivo era a execução de obras constantes no Projeto das nascentes e prevenção contra inundação do córrego Capim Puba/Lago das Rosas".

Posteriormente, em 15 de outubro de 1980, a Resolução Normativa nº. 14/80 criou as Câmaras no âmbito do Conselho de Contas dos Municípios e a Resolução Normativa nº. 13/82, de 6 de outubro de 1982, instituiu a Comenda do Mérito Municipal. Em Janeiro de 1983 o Conselho Pleno aprovou a Resolução Normativa nº. 002/83, que dispõe sobre "As Auditorias Financeiras e Orçamentárias e de Verificação de Obras Públicas".

Com o advento da Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989, o Conselho de Contas dos Municípios do Estado de Goiás passou a denominar-se Tribunal de Contas dos <sup>5</sup>Municípios do Estado de Goiás. Integrando a estrutura organizacional do Estado e exercendo notadamente a fiscalização Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Operacional dos Municípios, com jurisdição no Estado de Goiás, bem como junto às demais Entidades da administração Direta, e Indireta.

O Tribunal de Contas dos Municípios, sentindo a necessidade de reestruturar os seus serviços auxiliares, objetivando melhor racionalização dos trabalhos, aprovou em dezembro de 2007, a Resolução Normativa de nº 007, que alterou as disposições constantes do seu Regimento Interno. Nas mudanças acrescentou-se normas do Regimento, modificou os Artigos 50, 51 e 93, extinguiu Seções, transferiu competências, criou a Seção de Expedição e Arquivo e incluiu mais uma letra no inciso II do Artigo 7º, que trata da competência da Superintendência de Secretaria.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf> - Acesso em 27/05/09 – às 15h e 15min.

O parágrafo único determina que os municípios sejam distribuídos em 06 (seis) Regiões, cada qual jurisdicionada a um Conselheiro, anualmente designado por ato do Tribunal Pleno.

A Auditoria de Controle Externo tem por finalidade o assessoramento técnico ao TCM -GO no desempenho de suas atividades específicas definidas no Artigo 2º do Regimento Interno e na legislação Federal e Estadual, com as competências de:

I – proceder o exame dos processos que forem submetidos à sua apreciação pelo Tribunal Pleno, pela Presidência ou pelos Conselheiros, sob o ponto de vista contábil, fiscal, legal, econômico, financeiro, contábil, operacional e patrimonial, conforme a área de atuação, emitindo seus pronunciamentos por meio de relatórios, pareceres e certificados de auditoria.

II – realizar auditagens, inspeções, vistorias e tomadas de contas especiais autorizadas pelo Tribunal Pleno, pela Presidência, ou ainda pelo Conselheiro, nos municípios jurisdicionados a região fiscal por ele dirigida.

III – exercer outras atribuições compatíveis com a sua área de atuação.

## **1.6. Competência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás**

Atualmente, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, é responsável pela fiscalização de 246 municípios, 107 autarquias e 08 empresas públicas, perfazendo um total de 357 entidades fiscalizadas, tendo uma postura transparente voltada para o cumprimento dos princípios da legalidade, economicidade, moralidade, publicidade e eficiência de seus atos, como determina a Constituição da República Federativa do Brasil/88.

Levantamentos efetuados pelo Centro de Processamento de Dados do TCM-GO, informam que nos últimos dez anos, o órgão efetivou 915 imputações de débitos, ressarcindo

os cofres municipais os valores que foram indevidamente gastos pelos ordenadores de despesas. Neste lapso de tempo, este Egrégio Tribunal realizou 594 atividades entre inspeções, auditagens e vistorias.

Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, compete emitir, na condição de auxiliar da Câmara, parecer prévio sobre as contas mensais e anuais do Prefeito, bem como manifestar, dentro de sua competência, conclusivamente com relação às contas do Presidente da Câmara Municipal (quando este for Ordenador de Despesa) julgado, outrossim, as contas dos dirigentes das Empresas ou Sociedades de Economia Mista, Autarquias e Fundações de Direito Público, criada e mantida pelos municípios.

Apreciar, para fins de legalidade, concursos públicos, admissões de pessoal e atos de aposentadorias formalizadas pelas administrações municipais; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, sanções previstas em lei e multa proporcional ao dano causado ao erário; realizar, por iniciativa própria ou a requerimento das Câmaras Municipais, inspeções e auditorias de natureza orçamentária, contábil, operacional, financeira e patrimonial nas unidades administrativas dos poderes Executivo, Legislativo e das Fundações, Autarquias e Empresas Públicas.

O Tribunal de Contas dos Municípios dos Estados de Goiás tendo uma postura transparente como um órgão integrante da estrutura organizacional do Estado, vem exercendo a função no que tange a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, e operacional dos Municípios de acordo com as regras pertinentes que estabelece as suas devidas atribuições

No capítulo que segue analisaremos a questão do processo de Licitação.

## **2. RELEVÂNCIA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

### **2.1. Noções Gerais:**

A importância do procedimento licitatório para a Administração Pública, é a forma de controlar as atividades do Administrador na gerência dos recursos públicos, a sociedade atuante está consciente de que os efeitos dos prejuízos causados pela má utilização do dinheiro público acarreta enormes conseqüências.

Pelo procedimento licitatório, além de se pretender a melhor proposta entre o universo de fornecedores, procura-se evitar escolha indesejada de fornecedores por apadrinhamento político, por amizade ou por outros meios de corrupção, observando que a Administração Pública não goza de liberdade por sua própria vontade, pelo fato de gerir coisa pública.

Para evitar as escolhas subjetivas e casuísticas no processo licitatório, é que a lei prescreve a necessidade da publicação, do tratamento isonômico, do julgamento objetivo das propostas e dos documentos de habilitação, bem como cumprimento dos princípios pertinentes a licitação, dentre eles destacando o da legalidade, além de outras formalidades.

O descumprimento de qualquer formalidade legal ou regulamentar eiva de nulidade o procedimento, total ou parcialmente dependendo em que se começou a prática de irregularidades. Ressalte-se que o fiel cumprimento da Lei das Licitações só faz melhorar o resultado final das contratações, na medida em que assegura a observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade dentre outros.

### **2.2 O Processo Licitatório:**

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, dentro de suas atribuições tem como função a análise das licitações e dos contratos administrativos, firmados pelos

Municípios do Estado de Goiás, observando o que for legal, fazendo cumprir o princípio da legalidade nas análises das licitações públicas, em conformidade com o ordenamento jurídico pertinente que rege tal instituto, exercendo a fiscalização devida, bem como sancionar os desvios observados, velando pela legalidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil, estatui no artigo 37, inciso XXI *in verbis*, que “obras, serviços, compras, e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes”.

A origem do vocábulo Licitação está no latim *licitatio*, que significa “a venda por lance”. (DWIGHT, 2000, P. 151).

Licitar é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, seja para adquirir ou vender um bem ou realizar obras ou serviços. Situa-se no direito administrativo brasileiro e, como é sabida, a licitação é obrigatória para a aquisição de bens e para que seja possível a prestação de serviços para a Administração Pública, fundamentada pelo artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37:

... 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..

Divergente dos particulares, a Administração Pública na pretensão de adquirir, alienar, locar bens, contratarem a execução de obras ou serviços, tem se a necessidade de vincular legalmente a um procedimento minucioso conceituado licitação.

Gasparini (2001, p. 286) assim define licitação:

A licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo através do qual a pessoa ou ente, a isso juridicamente obrigado, seleciona em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados

que tenham atendido á sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse.

Mello (2004, p. 456) licitação é:

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir, ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

No escólio Di Pietro (2001, p. 291) o procedimento licitatório é:

Procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem as condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

### **2.3 Desvio de Poder na Licitação**

Desvio de Poder é o uso indevido da competência outorgada para que o agente político obtenha para si ou para terceiros vantagem indevida (Carlos Borges de Castro, Desvio na licitação p. 58); e dessa vantagem prejudique /favoreça o interessado ou destinatário do ato.

Em qualquer campo da atividade administrativa o desvio de poder pode ocorrer, mas há certas áreas mais propícias a essa situação, como acontece nas licitações, (Edmar Netto, p96). A doutrina destaca e exemplifica diversas situações em que, nas licitações pode acontecer o desvio de poder ou finalidade: parcelamento das licitações (compras, obras ou

serviços); tráfico de influência na modalidade “Convite”, desigualdade de tratamento entre os licitantes; publicidade reduzida do Edital e dos atos da licitação; cláusulas comprometedoras, discriminatórias ou preferenciais; prazos e condições restritivas; interpretação viciada na qualificação técnica; dispensa ou inexigibilidade de licitação com desvio de finalidade; dentre outras hipóteses possíveis. (Carlos Borges de Castro p 61)

## 2.4. Princípio da Legalidade

No que tange ao princípio da legalidade este é de suma relevância em matéria de licitação, pois esta constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei, segundo o princípio da legalidade a administração Pública só pode fazer o que a lei permite.

O art. 37 da Constituição Federal, *in verbis* dispõe que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)."

Em decorrência de tal princípio da Administração Pública não pode por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações, sendo que para tanto está dependente de lei. (Di Pietro, 2004, p. 68)

No capítulo que segue abordaremos as modalidades de licitação.

### 3. MODALIDADES DE LICITAÇÃO

O artigo 22 da lei nº 8.666/93 (lei de licitações e contratos da Administração Pública), enumera as modalidades de licitação:

I- concorrência; II- tomada de preço; III- convite; IV- concurso; V –leilão. Com o advento da Lei nº 10.520/02 instituiu as modalidades pregão e pregão eletrônico. Para a escolha da modalidade cabível de licitação, será observado o valor total a ser contratado com base no artigo 23 da lei 8.666/93 que dispõe de limites de valores para cada modalidade.

#### 3.1 Concorrência

A concorrência é o certame indicado para contratações importantes, seja por seu valor estimado, seja por suas características específicas, propiciando-se maior abertura no campo da competição, maior prazo para o chamamento de proponentes e, por outro lado maiores exigências para habilitação e garantias para execução do contrato resultante.<sup>6</sup>

O artigo 22 § 1º da lei 8.666/93, expressa que *in verbis*:

Concorrência, é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados, que na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.<sup>7</sup>

Em respeito ao princípio da publicidade deverá a Administração Pública publicar o resumo do edital, no mínimo, uma vez no Diário Oficial da União, uma vez no Diário de

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.licita.go.gov.br/>- Acesso em 29/05/09 – às 11h e 05min.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.licita.go.gov.br/>- Acesso em 29/05/09 – às 11h e 45min.

grande circulação no Estado e, se houver uma vez em jornal de grande circulação no Município.

Referente à contagem dos prazos dispõe o artigo 110 § único da lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.  
Parágrafo único- Só se inicia e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.

### **3.2 Tomada de Preço**

É a modalidade de licitação em que participam interessados previamente cadastrados, ou que atendem a todas as condições exigidas para cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Nesta modalidade o prazo de divulgação mínimo estabelecido para publicação será de 15 dias consecutivos, contados da última publicação, e o valor limite para essa modalidades será para contratações de um valor total acima de R\$ 1.500.000,00 (Um milhão e quinhentos mil reais).

No entanto alguns autores apresentam sugestões interessantes ao afirmar que qualquer empresa não cadastrada poderá participar de tomada de preço, desde que apresente junto a Comissão de Cadastro toda a documentação necessária para cadastramento até o 3º dia anterior a data designada para recebimento das propostas.

### 3.3 Convite

Trata-se de licitação realizada sem obrigatoriedade de publicação de edital em que a convocação se faz por “carta-convite”, por escrito contendo as condições da licitação e endereçada para no mínimo, três interessados do ramo pertinente do objeto da licitação, cadastrados ou não, com antecedência mínima de cinco dias úteis do recebimento das propostas, e desde que haja manifestação de seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro horas) da apresentação da proposta. O valor limite para essa modalidades será para contratações de um valor total de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

São características desta modalidade, segundo Gasparine (2001, p.459)

- a) destinar-se a contratos de pequeno vulto;
- b) exigir no mínimo três interessados, escolhidos pela administração Pública Licitante;
- c) facultar a participação de cadastrados que manifestarem interesse com a antecedência mínima;
- d) presumir a habilitação dos interessados escolhidos
- e) inexigir publicação no jornal oficial;

### 3.4 Concurso

Trata-se de licitação destinada a fundamentar contratações de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45(quarenta e cinco) dias.

Conforme Gasparine (2001, p. 461) são características pertinentes desta modalidade:

- a) exigir regulamento próprio;
- b) destinar-se á escolha de trabalho técnico, científico ou artístico;
- c) permitir participação de qualquer interessado;
- d) outorgar prêmio ou remuneração a um ou mais vencedores;
- e) exigir publicidade
- f) direção e julgamento por comissão especial.

Conforme as características dessa modalidade, é visível que o critério de escolha de tal modalidade é a natureza do objeto e não o seu valor estimado.

### **3.5 Leilão**

O leilão é, portanto, modalidade de licitação, destinada entre quaisquer interessados para a venda de bens inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou para alienação de bens imóveis previstos no art. 19 quem oferecer o maior lance, igual ou superior da avaliação.

Nesta modalidade de licitação, não há necessidade de qualquer habilitação prévia do licitante. O essencial é que os bens a serem leiloados sejam previamente avaliados e postos a disposição dos interessados para exame e que o leilão seja precedido de ampla publicidade, mediante edital que indique seu objeto e o local, dia e hora em que será apregoado, para atrair o maior numero de licitantes e evitar favoritismo na arrematação (Meirelles, 2001 p. 305)

O prazo mínimo de divulgação de licitação na modalidade leilão será de 15 (quinze) dias, em imprensa oficial, em jornal de grande circulação no estado, e, ainda se houver em jornal de circulação local.

### **3.6 Pregão**

Esta é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja seu valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas escritas e lances verbais em sessão pública onde o fator técnico não é levado em conta e sim o fator preço.

No conceito de Niebuhr (2004,p.19)

... pregão é uma modalidade de licitação pública destinada a contratos de aquisição de bens ou de prestação de serviços, ambos considerados comuns, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes de melhor classificação renovem as suas propostas oralmente.

Gasparine (2004, p. 466) assim dispõe a respeito da finalidade do pregão:

A finalidade do pregão é a seleção da melhor proposta para a aquisição de bens e a execução de serviços comuns, conforme estabelece o art. 1º da nova lei. A seleção da melhor proposta é feita pelo critério do menor preço, considerando-se as propostas escritas e os lances verbais, sendo esta uma das características da nova modalidade licitatória. Uma vez selecionado o vencedor, dele será aberto o envelope de habilitação, cujos documentos habilitatórios estão indicados no inc. VII do art. 4º que cumpre plenamente os requisitos de habilitação. Essa cronologia da fase externa (abertura dos envelopes de proposta e documentação) é a segunda característica do pregão.

No que tange ao prazo de publicação, na modalidade pregão serão contados no mínimo 08 (oito) dias úteis anterior a data marcada para que seja aberta a sessão.

Esta modalidade de licitação difere-se das outras modalidades reguladas em lei, principalmente pela inversão das fases, ou seja, primeiro abertura do envelope proposta, posteriormente verificação do envelope de documentos para devida habilitação, onde a finalidade é a seleção da melhor proposta.

O pregão eletrônico é uma modalidade em que se utiliza de recursos de tecnologia da informação nos termos de regulamentação específica, realizando se via internet. O pregão eletrônico é mais impessoal vez que os fornecedores não têm contato direto com o pregoeiro, o pregão eletrônico podemos dizer que não constitui em uma nova modalidade de licitação diferente do pregão, trate-se apenas de uma forma do procedimento da licitação.

Para inibir a prática de irregularidades e descumprimento das regras da licitação, se referindo aos Municípios de Goiás, temos métodos de fiscalização, dentre estes contamos com a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, conforme se verá no próximo capítulo.

## **4. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DE GOIÁS NO CONTROLE DA LEGALIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS.**

### **4.1. Noções Gerais:**

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, é órgão auxiliar das Câmaras Municipais no controle externo da fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial dos municípios.

A Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988, introduz importantes inovações, visando o aperfeiçoamento da fiscalização exercida por meio do controle externo. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, sempre esteve voltado para a fiscalização dos atos administrativos, atuando num tema de grande relevância que são as licitações públicas.

O atual contexto político no Brasil tem sido marcado por inúmeras investigações no que tange a fraudes e corrupções, também no âmbito dos procedimentos licitatórios públicos, observando-se ações referentes a favorecimentos e prevalecendo interesses particulares em detrimento do interesse público, que tem motivado maior fiscalização dos gastos dos recursos públicos.

Concernente ao exposto acima a auditoria de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás vem atuando na fiscalização dos processos licitatórios realizados pelos Municípios de Goiás, que são encaminhados para este órgão para que se proceda à verificação dos atos tidos no processo licitatorio.

As irregularidades mais comuns nos processos licitatórios são dispensas indevidas de licitação, não publicação dos editais, fraudes na concorrência, surgimento de empresas

“fantasmas”, a elaboração de editais de licitação para beneficiar uma empresa concorrente, falsificação de documentos, superfaturamento, dentre outras.

É importante verificar as datas dos atos, a existência das empresas que participaram; além de acompanhar procedimentos como o julgamento das propostas, de habilitação, homologação e assinatura de contrato.

As irregularidades demonstram que processos licitatórios (...) são, praticamente, peças de ficção. São montados e dirigidos para beneficiar determinada empresa.

A auditoria das licitações e contratos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, ao verificar ações de má-fé com objetivo de auferir vantagem, nos processos licitatórios municipais, emitirá o seu parecer e remeterá diligência ao prefeito municipal, apontando e questionando ato que não esteja de acordo com as normas estabelecidas, cedendo prazo para que o mesmo venha sanar irregularidades verificadas.

Se tempestivamente o Administrador Público não sanar atos tidos como irregulares, este incorrerá na punição por improbidade administrativa, ressaltando que a administração pública não pode conviver com a ilegalidade e agir contra ou sem interesse público concretamente existente.

Os atos de improbidade administrativa, com base na Constituição Federal vigente, no artigo 37 § 4º, regula que importará na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista na lei, onde levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito obtido pelo agente.

O artigo 113 da lei 8.666/93 que rege as licitações, *in verbis* dispõe que:

O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos desta lei será feito pelo Tribunal de contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da administração responsáveis pela demonstração da legalidade (...).

Ainda mais o artigo 90 da lei 8.666/93 (lei que institui normas para licitação) *in verbis*, menciona:

Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena – detenção de 2(dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Os processos licitatórios ao serem destinados a Auditoria de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, são encaminhados para os técnicos de auditoria das licitações, perfazendo um total de 18 (dezoito) técnicos, que dentre eles são pessoas capacitadas para desenvolver tal atividade.

Os técnicos de auditoria das licitações públicas, após fazerem análise dos processos licitatórios e verificando irregularidades, encaminhará relatório para o Auditor responsável, atualmente sendo o Drº Marcos Prata, que enviará diligência ao Administrador Público Municipal, questionando o administrador a questão verificada, e concedendo ao mesmo o prazo de 10 dias para uma possível defesa e justificativa. .

Verificada irregularidade pela auditoria de fiscalização das licitações do TCM-GO, e não havendo manifestação do administrador público municipal, o Ministério Público de Contas do TCM-GO, poderá atuar juntamente com os 07 conselheiros que compõe o TCM-GO, em plenário, a qual irão analisar e julgar o processo licitatório que não atende as exigências devidas. Ressaltando que o Administrador Público Municipal estará sujeito as sanções cabíveis, dentre estas rejeição das contas que causa inexigibilidade, ressarcimento ao erário público, e multa.

Abordaremos e destacaremos a existência de mecanismos de transparência facilitadores do acompanhamento do processo licitatório pelo cidadão, empresas, MP, e outras entidades legitimadas.

## **4.2. Controle da Legalidade das Licitações**

O agente público que vier praticar ato em desacordo com a lei (no caso referindo-se a n° 8.666/93- Contratos e Licitações Publicas); será aplicada as respectivas sanções previstas sendo responsabilizado, onde será obrigado a indenizar os prejuízos advindos de sua omissão ou ação danosa, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário, bem como multa de até duas vezes o valor do dano.

A Administração Pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização.

O controle externo da legalidade é exercido pelo Judiciário, na área judicial, e pelo poder Legislativo, no exame das Contas Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Municípios do Estado de Goiás se referindo ao tema em desenvolvimento neste trabalho, especialmente quanto à legalidade das despesas das quais sobressaem as decorrentes da realização das licitações publicas, e das relações contratuais. (Edimar Netto de Araújo, Ato Administrativo, p 190).

## **4.3. Mecanismo de Controle Popular**

A vigente Constituição da Republica Federativa do Brasil CF/88, menciona no seu artigo 5° inciso LXXIII, á Ação Popular. A Ação Popular é meio constitucional posto á disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação dos atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio Federal, Estadual ou Municipal, objetivando assim o ato ilegal e lesivo ao patrimônio publico. ( Ricardo Cunha Chimenti, curso de direito constitucional, pg 89).

A ação popular, é regulada pela Lei 4.717 de 29 de junho de 1965, possibilita que qualquer cidadão tenha o direito de fiscalização dos atos administrativos, bem como de sua possível correção, quando houver desvio de sua real finalidade.

O direito de todo cidadão ser um fiscal dos atos e contratos administrativos, garantido constitucionalmente pela ação popular, vem a ser uma forma de garantia da participação democrática do próprio cidadão na vida pública, baseando-se no princípio da legalidade dos atos administrativos e também no conceito de que a coisa pública é patrimônio do povo, garantindo assim a sua titularidade da cidadania, exercendo seus direitos políticos como cidadão.<sup>8</sup>

Promovendo então ação popular, que terá um fim preventivo ou repressivo objetivando a anulação do ato prejudicial ao patrimônio público.

Ressaltando que qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público no que se referem a todas as esferas administrativas públicas, bem como na esfera municipal, no que tange aos atos de desvio de finalidade e ilegalidade do objeto.

#### **4.4. Do Ministério Público na Ação Popular**

A função do Ministério Público, na Ação Popular, é a de fiscal da lei, apontando qualquer irregularidade ou ilegalidade no processo, podendo opinar pela procedência ou improcedência da ação.

A atuação do Ministério Público na ação popular, é regulada pelo § 4º do art. 6º da Lei n.º 4.717/65, onde atribui funções ao Ministério Público na referida ação (Ação Popular). Dentre estas podemos mencionar funções obrigatórias que são as de: acompanhar a ação e

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.açãopopular.go.gov.br/>- Acesso em 12/08/09 – às 10h e 50min.

apressar a produção da prova (art. 6º, § 4º); promover a responsabilidade civil ou criminal, dos que nela incidirem (art. 6º, § 4º), hipótese em que atuará como autor. A referida lei tornou obrigatória a participação do Ministério Público, deve providenciar para que as requisições de documentos e informações previstas no art. 7º, I, b sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz (art. 7º, § 1º); promover a execução de sentença condenatória quando o autor não o fizer, nos termos do artigo 16 da lei 4.717/65.<sup>9</sup>

Nesse sentido dispõe o artigo 101 da lei 8.666/93 *in verbis*:

Qualquer pessoa poderá provocar, para os efeitos desta lei, a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhe por escrito, informações sobre o fato e sua autoria, bem como as circunstâncias que se deu a ocorrência.

Nas licitações, dada sua característica de procedimento ou processo administrativo, (atos jurídicos encadeados em seqüência lógica, em direção a um objetivo final) (Edimar Netto de Araújo, O ilícito administrativo, p 126); serão editados ao lado de vários atos jurídicos administrativos, que serão objetos de controle de sua legalidade.

Ressaltando a lei 8.666/93 (lei de licitações e contratos da Administração Pública) em seu artigo 113 e parágrafos, menciona expressamente esse tipo de controle por órgãos competentes, na forma dos dispositivos constitucionais e da legislação pertinente, ficando os órgãos administrativos responsáveis pela demonstração da legalidade dos atos questionados.

Nesse sentido assegura-se a qualquer licitante, contratado, pessoas física ou jurídica, o direito de a eles também representar contra irregularidades na aplicação da referida lei, possibilitando a tais órgãos e ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás até mesmo o controle prévio da licitação, pelo exame do Edital com convocação já publicada e conseqüente determinação de providências ou medidas corretivas. O artigo 113, § 1º e § 2º da lei 8.666/93 (lei de licitações e contratos da Administração Pública) menciona, *in verbis*:

Artigo 113, § 1º: Qualquer licitante, contratado ou pessoa física poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de

<sup>9</sup> Gustavo Dias Oliveira. **Ação Popular**. Disponível em:  
<http://www.jfrn.gov.br/docs/doutrina156.doc> Acesso em 08/10/2009  
Lei 4.717/65 – Lei da ação Popular.

controle contra irregularidades na aplicação desta lei (8.666/93), para fins do disposto neste artigo.

Artigo 113, §2º: Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior a data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada á adoção de medidas corretivas pertinentes, que em função desse exame, lhes forem determinadas.

#### **4.5. Importância da Atuação e Fiscalização do Cidadão e da Sociedade Visando à Legalidade dos Atos Públicos.**

O cidadão e a sociedade têm o direito de solicitar contas a qualquer agente político da sua devida administração, nesse sentido, é constitucional a garantia de qualquer cidadão ser parte legítima para na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades praticadas. A licitação não será sigilosa sendo acessíveis ao público os atos de seu procedimento, a transparência da licitação será mais assegurada quando ocorre a participação popular.

Nós como cidadãos, somos donos do patrimônio público, e por isso devemos privá-lo dos maus administradores públicos que agem em nosso nome.

Os administradores públicos têm o dever de agir dentro dos parâmetros da moralidade, e não causar qualquer prejuízo ao nosso patrimônio público. Quando isso não ocorre, e se pratica um ato que prejudique o patrimônio público, é nosso dever como cidadão lutar para que esse ato lesivo seja anulado.

Se referindo ao processo licitatório, a obtenção de maiores informações e transparência nos procedimentos licitatórios públicos, constituem-se na efetivação do acesso e controle popular, bem como em exercício da cidadania.

A necessidade do processo licitatório se faz presente em todas as esferas da Administração Pública, direta ou indireta, para a União, Estados e Municípios.

A sua existência, se deve ao fato da administração pública, ter como ideal atuar de forma mais eficaz e com moralidade nos negócios administrativos.

A licitação de obras, serviços, compras e alienações passou a ser uma exigência constitucional para toda a administração pública, exceto em casos especificados na Constituição Federal. A sua obrigatoriedade tem objetivo de garantir a moralidade do processo, evitando que supostos membros políticos, amigos pessoais ou familiares dos administradores se beneficiem quando da necessidade de uma aquisição ou execução de um serviço, bem como também tem a função de manter a eficiência do processo.

A legalidade da realização da licitação é de grande importância para se manter a moralidade no processo de aquisição de bens ou execução de obras, pois permite aos interessados uma transparência do processo, determinando assim o bom uso do dinheiro público, com moralidade e eficiência.

Determinados atos públicos tem sido marcados por inúmeras investigações no que diz respeito a fraudes e corrupções, no âmbito dos procedimentos licitatórios públicos não difere, observando ações de favorecimentos de prevalência do interesse particular em detrimento do interesse público, isso tem motivado a constante utilização de mecanismos que assegurem maior transparência e fiscalização dos gastos de recursos públicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Diante do exposto a de se mencionar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, tem contribuído na fiscalização dos processos licitatórios, empenhado em atuar de forma legal, fazendo com que haja observância das normas que regem o procedimento licitatorio, ressaltando que quanto mais transparente, democrático, e verificado for o sistema publico de licitação, menores serão as chances de ocorrer à corrupção.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás é composto pela Auditoria de licitações e contratos públicos; neste caso entende-se por auditoria órgão que emite pronunciamento conclusivo sobre questões que são submetidas ao seu controle.

A auditoria de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, vem atuando na verificação dos atos e procedimentos realizados em licitações, com objetivo de evitar irregularidades na montagem de processos licitatorios dirigidos para beneficiar determinadas empresas, que os tornam verdadeiras peças de ficção.

A atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, como órgão de grande importância, fiscalizador e auxiliar no sentido de fazer valer os atos legais nos processos licitatórios através da auditoria das licitações e contratos públicos, esta a exigir a verdadeira transparência na gestão dos gastos públicos; e para que ocorra transparência nos atos de procedimento licitatorio, uma das ferramentas importantes é a fiscalização.

A licitação como procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais, observadas a igualdade entre os participantes, selecionando a proposta mais vantajosa para a Administração, tem finalidade de possibilitar que a Administração Pública firme contrato com aqueles que oferecerem condições necessárias correspondentes ao interesse público, no que for legal.

O fiel cumprimento da Lei das Licitações só faz melhorar o resultado final das contratações, na medida em que assegura a observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade dentre outros. A existência do

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### **Livros:**

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14° ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 8° ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 21° ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 18° ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GASPARINE, Diógenes. **Direito Administrativo**, 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial, Licitação**, Curitiba: Zênite Editora, 2004.

CHIMENT, Ricardo Cunha, **Curso de Direito Constitucional**, 2° ed. Saraiva, 2005.

ARAÚJO, Edmar Netto, **Ato Administrativo**, 4° ed. Saraivva, 2004.  
DWIGHT,

### **Legislação:**

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Presidência da República.

MECUM, Vade. **Lei 8.666/93 – Lei das Licitações e Contratos Públicos**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MECUM, Vade. **Lei 4.717/65 - Lei da Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2009.

**Endereços eletrônicos:**

Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/tcm/principal.jsf> - Acesso em 27/05/09 – às 15h e 15min.

Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/> - Acesso em 29/05/09 – às 15h e 15min.

Disponível em: <http://www.ifrn.gov.br/docs/doutrina156.doc> - Acesso em 08/10/09 – às 13h e 15min.

Disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal de Contas da União](http://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_da_União) - Acesso em 21/10/09 às 10h e 35min.

# ANEXO



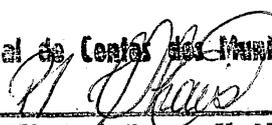
Estado de Goiás  
**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**

## RELATÓRIO DE VISITA

Informo que a Sr<sup>a</sup>. ALANNA MARIA FERREIRA DO CARMO ,  
Academica do Curso de Direito da Instituição FACER , da Cidade  
de Rubiataba -GO, esteve neste Tribunal de Contas dos Municípios,  
na Auditoria de Licitações e Contratos em Seção com o Auditor  
Marcos Prata .no horário das **10:01 às 12:13** nesta data:

Goiânia, 01 de Setembro de 2009

Tribunal de Contas dos Municípios

  
M<sup>ª</sup> Elizabeth Bueno X. Nunes  
Central de Atendimento

---

**Maria Elizabeth Bueno**

[www.tcm.go.gov.br](http://www.tcm.go.gov.br)