



## UM ESTUDO DO CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: O SISTEMA LICITACON COMO UMA FERRAMENTA VIABILIZADORA DO CONTROLE SOCIAL NA ESFERA LOCAL<sup>1</sup>

### A STUDY OF THE EXTERNAL CONTROL IN THE CONTEXT OF COURT OF ACCOUNTS: THE LICITACON SYSTEM AS AN ENABLING TOOL OF SOCIAL CONTROL IN THE LOCAL SPHERE

Ricardo Hermany<sup>2</sup>

Betieli da Rosa Sauzem Machado<sup>3</sup>

**Resumo:** A presente pesquisa centra-se em examinar o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, com enfoque no sistema LicitaCon. Se justificando por buscar verificar como se dá a atuação dos Tribunais de Contas como um órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo na promoção do controle social. O problema de pesquisa manifesta-se no seguinte questionamento: o sistema LicitaCon elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul pode ser considerado como uma ferramenta de fortalecimento do controle social e como viabilizador do direito à transparência e publicidade, visando com isso a boa gestão pública? A pesquisa utiliza o método de procedimento bibliográfico, com consulta a diplomas legais e obras e aplica o método de a abordagem dedutiva. Assim, visando responder o problema da pesquisa, a investigação dividiu-se nos seguintes momentos: primeiro, analisa-se o papel dos Tribunais de Contas no controle externo, suas competências e composição; segundo, verifica-se o controle social sob a ótica do direito à informação e à

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutor em Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. E-mail: hermany@unisc.br

<sup>3</sup> Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul e Centro de Ensino Integrado Santa Cruz. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Advogada. E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br



publicização no direito brasileiro; e, por fim, examina-se o sistema LicitaCon como ferramenta auxiliar do controle social e para a boa gestão pública. A partir dessas premissas conclui-se que o órgão de contas por meio do sistema LicitaCon vem estimulando o controle social e a transparência dos atos administrativos no tocante as licitações e contratos públicos, resultando por meio disso um melhoramento na gestão dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Controle Externo; Controle Social; LicitaCon; Tribunal de Contas.

**Abstract:** The present research focuses on examining the external control exercised by Courts of Auditors, focusing on the LicitaCon system. If justified by get check how the activities of the Court of Auditors as an auxiliary organ of legislative power in the external control in the promotion of social control. The problem manifests itself in the following research question: the LicitaCon system drawn up by the Court of accounts of the State of Rio Grande do Sul can be considered as a tool for strengthening social control and as the enabler transparency and publicity, with a view the good governance? The research uses the method of bibliographic procedure, with the legislation and consultation works and applies the method of the deductive approach. So, to answer the problem the research was divided in the following moments: first, analyze the role of the Court of Auditors in external control, its powers and composition; Secondly, there is social control from the perspective of the right to information and publication in Brazilian law; and finally examine the LicitaCon system as social control and auxiliary tool for good governance. From these premises it is concluded that the Court of Auditors through the LicitaCon system comes by stimulating the social control and the transparency of administrative acts regarding tenders and public procurement, resulting thereby a management improvement of public resources.

**Keywords:** External Control; Social Control; LicitaCon; Court of Auditors.

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

Por meio da importância em se obter um gerenciamento das riquezas coletivas e de se viabilizar à prestação de serviços públicos eficientes, verifica-se que a Administração Pública deve intentar e promover a obediência das normas constitucionais e infraconstitucionais, respeitando além disso o dever de transparência



na gestão da coisa pública em busca de concretizar sua finalidade maior que é o interesse público. Nesse sentido, é possível verificar que o cumprimento dos princípios constitucionais, no que se refere à gestão do patrimônio coletivo, têm ganhado relevância a partir do surgimento de novos meios que buscam realizar o controle da gestão.

Dessa maneira, a presente pesquisa centra-se em examinar o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, com enfoque no sistema LicitaCon. Se justificando por buscar verificar como se dá a atuação dos Tribunais de Contas como um órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo na promoção do controle social.

O problema de pesquisa está no seguinte questionamento: o sistema LicitaCon elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul pode ser considerado como uma ferramenta de fortalecimento do controle social e como viabilizador do direito à transparência e publicidade, visando com isso a boa gestão pública? A pesquisa utiliza o método de procedimento bibliográfico, com consulta a diplomas legais e obras e aplica o método de abordagem dedutiva.

Desse modo, buscando responder o problema da pesquisa, dividiu-se a investigação nos seguintes momentos: primeiro, analisa-se o papel dos Tribunais de Contas no controle externo, verificando a conceituação de controle externo, e logo após passa-se a abordagem da natureza jurídica dos Tribunais de Conta, competências e composição. No segundo momento, se verifica a conceituação de controle social, o direito à informação e à publicização no Brasil através do advento da Constituição de 1988. Por fim, examina-se os impactos no controle social e no controle externo com o advento da Resolução nº 1050/2015, a qual instituiu o Sistema LicitaCon como um possível auxiliar do controle social e para a boa gestão pública.

## **1 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO: SUAS COMPETÊNCIAS E COMPOSIÇÕES**

A ideia de Estado de Direito, desde seus primórdios, é inseparável da noção de controle. Desse modo, para que haja esse modelo de Estado é imprescindível que existam instituições e ferramentas hábeis que garantam sua submissão a lei. Logo, o controle visa assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios



previstos no ordenamento jurídico, tais como os princípios da legalidade, finalidade pública, moralidade, motivação publicidade, economicidade, impessoalidade, razoabilidade, legitimidade, transparência, entre outros. Ademais, em certas circunstâncias o controle abarca os aspectos de oportunidade e conveniência, isto é, os aspectos discricionários ou políticos do ato. (COSTA, 2006).

Além disso destaca-se que o princípio pelo qual a Administração se subordina à lei – princípio da legalidade – é uma das conquistas mais importantes da evolução estatal. Todavia, se tornaria ineficaz se não houvesse meios de realizá-lo na prática. Portanto, a função fiscalizadora abarca esses meios que impõe à Administração o dever de respeitar a lei, quando sua conduta contrasta com o dever de boa administração, ficando sob a vigilância dos sistemas de controle. (SILVA, 2007).

Desta forma, quanto ao conceito de controle da Administração Pública destaca-se que é o poder de fiscalização e correção que são exercidos sobre ela por meio dos órgãos dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, visando a garantia de uma atuação de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. (DI PIETRO, 2010). Gasparini (1995) complementa que todas as atividades da Administração, sejam elas discricionárias ou vinculadas, estão subordinadas à lei, de acordo com o artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como o interesse público estabelece que o agir da Administração deve ser útil e eficiente.

Para satisfazer o interesse público, que é a finalidade primordial da administração pública, é necessário que exista o controle administrativo, o qual se caracteriza por ser um conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece com o intuito de que a administração pública, os poderes judiciário e legislativo e o povo, de forma direta ou através de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, revisão da atuação administrativa e orientação de todos os órgãos, agentes públicos e entidades, em todas as esferas (ALEXANDRINO; PAULO, 2012). Gasparini (1995) explana que o controle da Administração é uma atribuição de vigilância, orientação e correção exercida por um certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, buscando confirmá-la ou desfazê-la, de acordo com a legalidade, conveniência, eficiência e oportunidade.

Moraes (2011), propõe oito características que podem ser atribuídas ao princípio da eficiência, sendo elas: 1) direcionamento da atividade e dos serviços



públicos à efetividade do bem comum, de acordo com o artigo 3º, inciso IV da Constituição; 2) imparcialidade, porque somente ela tem o condão de afastar as interferências de caráter privado; 3) neutralidade, visto que o Estado só será eficiente para resolver conflitos se valorar as posições em jogo; 4) transparência, a qual visa o combate à corrupção, ao suborno, ao tráfico de influências; 5) participação e aproximação dos serviços públicos da população, conforme os princípios da gestão participativa que é decorrente do princípio da soberania popular e da democracia representativa; 6) eficácia, pois existe a necessidade de adimplemento pelos entes administrativos de suas finalidades, de acordo com suas competências; 7) desburocratização, evitando a burocracia enquanto entidade impessoal, substancial e hierarquizada com interesses diversos aos interesses da população; 8) busca da qualidade, a qual é definida a partir da Secretaria Geral da Presidência da República (Portaria nº 5 de 14 de novembro de 1991, Comitê Nacional de Qualidade e Produtividade), isto é, a partir da ideia de qualidade total.

Porém, Gabardo (2002) indica que a busca pela implementação de programas de qualidade total é incompatível com o regime de princípios jurídicos, eis que à Administração deve apresentar meios próprios para resolver os problemas inerentes à organização pública, os quais não se resolvem simplesmente pela adoção de mecanismos que foram construídos para dirimir problemas relacionados à ineficiência ou pela falta de produtividade do setor público. Assim como a Constituição estabeleceu o direito de reclamação contra a atividade ineficiente, conforme o artigo 37, §3º, inciso I.

Ademais, verifica-se a existência de três tipos de controles administrativos, sendo eles: o controle interno que é exercido pela administração pública sobre seus órgãos e suas entidades da administração indireta; o controle social que é efetuado pela sociedade participativa de forma direta com relação as atividades do Estado; e, também, o controle externo que é aquele que um Poder exerce sobre os atos administrativos praticados pelos outros Poderes. Destaca-se que o controle externo foi estabelecido por meio de delegação constitucional, o qual é exercido pelo Congresso Nacional e pela Assembleia Legislativa, os quais são auxiliados pelos Tribunais de Contas da União, dos estados-membros e dos municípios. (ALEXANDRINO E PAULO, 2012).



Salienta-se que o sistema de controle externo é o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional que apresenta atividades, procedimentos e recursos próprios, que não são integrados na estrutura controlada, buscando fiscalizar, verificar e corrigir os atos. (FERNANDES, 2016). Nesse sentido, nota-se que existem dois sistemas de controle sendo: primeiro, de origem anglo-saxã, denominado de sistema de controladorias ou sistema de auditorias, o qual é o modelo adotado pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, entre outros países; e o segundo, denominado de Tribunais de Contas, sendo o modelo adotado pela França, Bélgica, Itália, Portugal e Brasil. (COSTA, 2006).

Dessa maneira, ressalta-se que o modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no Brasil é único no mundo, pois não corresponde ao modelo tradicional, visto que assume funções fiscalizadoras que são típicas de controladorias, além de assumir o papel de ouvidoria e órgão consultivo. Além de que suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios apresentam um misto das formas e processos decisivos do Judiciário e do Legislativo, sendo que tais características peculiares podem tornar as instituições brasileiras maduras e perenes. (RIBEIRO, 2002).

Assim, na organização político-administrativa do Brasil nota-se a presença de um tribunal de contas da União e de diversos tribunais de contas estaduais. Logo, pode-se afirmar que o tribunal de contas da União realizará a fiscalização das contas da União e os tribunais de contas dos Estados irão fiscalizar as contas dos estados-membros e municípios. (BITENCOURT; RECK, 2018).

Ademais, destaca-se que a composição dos tribunais de contas é mista, pois é composta por políticos e profissionais. No caso do TCU a composição se dá por meio de 9 Ministros, sendo 3 nomeados pelo Presidente da República dentre membros das carreiras concursadas dentro do próprio TCU e 6 nomeados livremente pelo Congresso Nacional, sendo usual a escolha recair geralmente entre ex-parlamentares. Ainda, ressalta-se que são auxiliados por um extenso corpo técnico qual possui qualificação em diversas áreas. Por simetria, nota-se que os tribunais de contas dos Estados são formados por 7 Conselheiros, sendo escolhidos dentro do quadro técnico pelo Governador e os outros 5 pela Assembleia Legislativa. (BITENCOURT; RECK, 2018).



Através da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, o Tribunal de Contas surgiu com maiores distinções, visto que suas competências e jurisdição foram ampliadas, passando a receber competências que antes não estavam presentes nas demais Constituições. De tal modo que a partir da Constituição de 1988 o Tribunal de Contas passou a ser previsto como um órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício da fiscalização financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional da União, bem como dos entes da administração pública direta e indireta, com relação à legitimidade, à legalidade, à economicidade e a fiscalização da aplicação de subvenções e de renúncia das receitas (BULOS, 2012).

De tal forma, verifica-se que o Tribunal de Contas se encontra previsto no Título IV -Organização dos Poderes-, no Capítulo I - Do Poder Legislativo-, regulado na Seção IX, que aborda a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, conforme previsto entre os artigos 70 a 75, da Constituição. Assim, Sodré (2006) destaca que o Tribunal de Contas pode ser considerado um órgão independente e autônomo, que não pertence a nenhum dos Poderes da República e que exerce magistratura *sui generis*, como um órgão fiscalizador.

O Tribunal de Contas não se subordina ao Poder legislativo, mesmo que seja considerado como um órgão público especializado em auxiliar e orientar no controle externo dos gastos públicos o referido Poder, conforme previsto no artigo 71, caput da Constituição (JUSTEN FILHO, 2016). Portanto, observa-se que o órgão de contas tem suas peculiaridades, distinguindo-o das demais instituições superiores de auditorias externas dos outros países, pois além de investigar e coletar dados, também, produz informações relacionadas à gestão de recursos públicos – quanto à legalidade, economicidade, eficiência e eficácia – assim, detém competências tomar decisões específicas que produzirão efeitos concretos, independentemente da aprovação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa.

Nesse sentido, pode-se destacar que as cortes de contas se configuram como órgãos de controle técnico das finanças públicas, os quais desempenham papel importante no controle externo da administração, por meio das funções de auditorias e ouvidorias, e ainda avaliações operacionais e fiscalizações de políticas governamentais (RIBEIRO, 2002).

Já com relação a sua natureza jurídica, Justen Filho (2013) menciona que mesmo vinculado ao Poder Legislativo, o Tribunal de Contas é comparado aos



Tribunais Judiciários, no que se refere às garantias de independência. Nesse caso é aplicado o que dispõe o artigo 96 da Constituição no que concerne à eleição de seu Presidente e dos seus membros de direção, organizando seus serviços auxiliares, promovendo os cargos e a fixação dos seus vencimentos respectivos, bem como elaborando o regimento interno. Neste sentido, os doutrinadores Alexandrino e Paulo (2012) entendem que apesar dos órgãos de contas receberem a denominação de “tribunais”, eles não exercem jurisdição, isto é, não dizem com definitividade o direito aplicável ao caso concreto em litígio, portanto, suas decisões não fazem coisa julgada em sentido próprio.

Marçal Justen Filho explana quanto ao entendimento de que o Tribunal de Contas é diferenciado de todos os demais Poderes na sua atuação quase jurisdicional:

No entanto e mais do que qualquer outro caso, seria possível aludir, a propósito do Tribunal de Contas, a uma atuação *quase jurisdicional*. Se tal expressão puder merecer algum significado próprio, isso reside na forma processual dos atos e na estrutura autônoma e independente para produzir a instrução e o julgamento. A fórmula *quase jurisdicional* é interessante não para induzir o leitor a imaginar que a atuação do Tribunal de Contas é idêntica à do Poder Judiciário, mas para destacar como se diferencia do restante das atividades administrativas e legislativas. Nenhum outro órgão integrante do Poder Executivo e do Poder Legislativo recebeu da Constituição poderes de julgamento equivalentes, inclusive no tocante à relevância e eficácia, aos assegurados ao Tribunal de Contas. (JUSTEN FILHO, 2013, p. 1206, grifos próprios).

Em consequência a isso, salienta-se que o Tribunal de Contas não está subordinado a nenhum dos três Poderes da República, pois detém atribuições importantes exercendo papel ímpar como auxiliar e orientador do Poder Legislativo no que tange ao controle externo, visando proteger e assegurar aos cidadãos uma gestão, da coisa pública, transparente, ética e eficiente.

O voto do Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello na Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.190, explicita o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto a forma em que se encontra o Tribunal de Contas na estrutura constitucional brasileira, conforme trecho abaixo:

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários, nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. (BRASIL, 2010).

Com relação a natureza de orientação do Tribunal de Contas verifica-se que é administrativa, por se tratar de um órgão consultivo e orientador da administração





pública, pois além das suas atribuições ele possui uma atribuição implícita, visto que no momento em que este órgão decide, ele acaba influenciando a administração pública. Além disso, o artigo 71 da Constituição<sup>4</sup> aborda o rol de atribuições da corte de contas.

Destaca-se que as competências atribuídas aos Tribunais de Contas têm se ampliado, não só em razão da Constituição de 1988, mas em razão das modificações produzidas na prestação da atividade administrativa, as quais investiram o órgão com poderes mais amplos, buscando a ampliação da sua eficiência, pois impõe desafios aos órgãos de controle da coisa pública, celeridade nas demandas, fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades de sua administração direta e indireta. (BULOS, 2012).

---

<sup>4</sup> Já o art. 71 da CF/88 e o art. 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas estabelecem as funções do Tribunal de Contas da União, o qual, deve auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo e na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, nas seguintes atribuições, conforme dispõe o art. 71 da Constituição Federal: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - 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; III - 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; 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, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - 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; VII - 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; 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. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (BRASIL, 1988).



## 2. O CONTROLE SOCIAL SOB A LÓGICA DO DIREITO À INFORMAÇÃO E À PUBLICIZAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Além da fiscalização pelo controle externo para uma boa a gestão dos bens e recursos públicos existe o controle social que é exercido pelos cidadãos, os quais são interessados diretamente na sua efetividade. Assim, entende-se como controle social o conjunto de meios interventivos, sejam negativos ou positivos, acionados pela sociedade ou por grupos sociais visando induzir os próprios membros a se sujeitarem às normas que a caracterizam, impedindo e desestimulando os comportamentos que sejam contrários às normas. Logo, o controle social pode ser entendido como uma forma de limitação no agir individual na sociedade, assim cada grupo social e sociedade adotam os mecanismos, os de controle social que atendam e garantam da melhor forma o consenso de convivência harmônica. (MILESKI, 2006).

Salienta-se que esse tipo de controle é atribuído à população, a qual exercerá sobre a Administração, onde a transparência e a participação popular na gestão fiscal são formadas com base no *accountability*, tendo o dever de servir para que seja realizado o controle de resultados e para se adequarem os meios utilizados para o cumprimento da política fiscal. (MILESKI, 2006).

Desse modo, o controle social também pode ser exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas até o monitoramento e o acompanhamento de sua execução, compreendendo também uma esfera mais extensa do que a que é prevista para o controle externo, por conta do seu caráter democrático. Consequentemente, não tem como se falar em controle social sem mencionar a transparência e a participação na gestão pública, por conta de serem fatores importantes para a efetividade do controle da sociedade sobre a gestão pública (LIMA, 2015).

Nesse sentido, destaca-se que esse modelo de controle é visto como complementar ao controle oficial, além de que para fazer valer as constatações de irregularidades praticadas, deverá informar a Administração para que seja feita a correção das falhas encontradas, bem como deverá representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público. Ademais, verifica-se que o controle social pode impulsionar o ajuizamento de ação popular. (MILESKI, 2009).



Por meio da Constituição de 1988 foram multiplicados os mecanismos para a efetivação do controle social, existindo a partir de então a possibilidade de qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato realizar a denúncia de possíveis irregularidades ou ilegalidades aos órgãos de controle externo, conforme dispõe o artigo 74 da Constituição.

Além disso, é importante mencionar que a partir da nova matriz Constitucional inaugurada com o advento da Constituição de 1988, o Estado passou a depender fortemente da sociedade como uma cogestora dos interesses públicos, pois a própria ordem constitucional impõe a participação na gestão dos interesses públicos - premissa da *res publica*. Conseqüentemente, para que essa participação seja exercida a publicidade dos atos da Administração Pública se tornou pressuposto essencial para participação social, ou seja, para a cidadania ativa. Dessa maneira, o Estado tem o dever de garantir e estabelecer padrões mínimos de inclusão e informação viabilizando à cidadania ativa a possibilidade de criar, monitorar e acompanhar os projetos do governo nas políticas públicas. (FRAGA; NUNES, 2016).

Para que seja estabelecida uma verdadeira democracia, é necessário que ela tenha como base uma estrutura organizativa que permita aos cidadãos o acesso aos processos de tomadas de decisões, referentes aos recursos empregados, proporcionando a formulação de ideias e programas sejam capazes de formar parte do programa político e que possam fazer algo para ser cumprido. (CHOMSKY, 1989).

Logo, verifica-se a Constituição de 1988 apresenta um amadurecimento da democracia por meio da facilitação da propagação da informação. Salienta-se que o direito de informação é compreendido como o conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações que envolvam o interesse geral e particular, os quais originam, do ponto de vista jurídico, duas direções: primeira, a dos direitos de informar e de ser informado, que coincidem com a liberdade de manifestação do pensamento através da palavra, seja ela escrito ou por qualquer outro meio de difusão. E a segunda, referente a liberdade de informação que abarca as liberdades de informar e de ser informado, indicando o interesse dos indivíduos enquanto comunidade estejam informados de modo consciente para o exercício as liberdades públicas (SILVA, 2004).

Ressalta-se que na Constituição de 1988 o direito à informação está previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII, e 37. Cabe destaca-se que o artigo 37 utiliza o termo



“publicidade”, ao passo que o artigo 5º, utiliza o termo “direito à informação”. Ademais, os referidos direitos estão previstos e regulamentados em diversas leis, sendo as mais notáveis sobre a temática a Lei de Acesso à Informação - a LAI - Lei nº 12.527 e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF - Lei Complementar 101. Além disso, estas leis mencionam um conceito adicional o da transparência. Assim, verifica-se que a LAI, em conjunto com a LRF, prevê obrigações para a Administração Pública. (BITENCOURT; RECK, 2018). Logo, salienta-se que a LAI ampliou consideravelmente as possibilidades de controle social ao fixar procedimentos para a garantia do acesso dos cidadãos as informações.

Desse modo, sob a ótica dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37, caput, da Constituição, bem como tendo a imposição de princípio constitucional da publicidade/transparência dos atos da Administração Pública, cabe aos entes federativos o fornecimento e disponibilização de informações requeridas de forma rápida, objetiva e clara, com linguagem de fácil compreensão, ou seja, uma informação transparente, de acordo com o artigo 5º da lei nº 12.527/2011. Nesse sentido, buscando a concretização do direito fundamental de acesso à informação, os procedimentos publicizatórios devem ser executados com base nos princípios e nas diretrizes previstas no artigo 3º da lei nº 12.527/2011.<sup>5</sup> (FRAGA; NUNES, 2016).

Ademais, verifica-se que é por intermédio dos regimes democráticos que foi reconhecido aos cidadãos o direito de obterem conhecimento dos documentos e das informações que estão em posse das Administrações Públicas, através dessas premissas foi reconhecido os princípios da administração aberta e do livre acesso aos documentos administrativos. (GONÇALVES, 2003). Todavia, cabe ressaltar que existe uma necessidade de conscientização maior por parte dos cidadãos para que o controle social se torne atuante e eficaz, visto que os avanços da cidadania também dependem das reivindicações e das ações concretas por parte dos indivíduos. (DINIZ, 2015).

<sup>5</sup> Art. 3º: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).





controle e na qualificação do planejamento de auditorias. Conseqüentemente, o referido sistema tende a ampliar a publicidade de dados, documentos relacionados a licitações e contratos administrativos e informações, além de auxiliar no aumentando e concretização da transparência e o acesso à informação das ações do estado.

Ainda, destaca-se que a criação do sistema LicitaCon é fruto que foi gerado através dos objetivos fixados no Protocolo de Intenções, o qual restou acordado pela IRB, ATRICON e TCE-RS, no âmbito da ENCCLA. Logo, tal sistema colabora para a ação sistêmica e integrada dos órgãos de controle que visam prevenir e reprimir a ocorrência de fraudes em procedimentos licitatórios.

O artigo 5º, inciso I da Resolução fez previsão de que os municípios poderiam utilizar o LicitaCon a partir de 1º de dezembro de 2015, tornando sua instalação e execução obrigatórios para o envio de dados, informações e documentos, conforme previsto no artigo 5º, inciso II da Resolução, a partir de 02 de maio de 2016. Já no estado-membro o LicitaCon passaria a ser utilizado a partir de 1º de dezembro de 2016, mas se tornaria obrigatório seu emprego para o envio de dados, informações e documentos, conforme previsto no artigo 2º da Resolução, a partir de 02 de janeiro de 2018.

Contudo, o desatendimento às disposições da Resolução, até mesmo as divergências entre as informações, os dados e os documentos enviados, que foram efetivamente registrados em meio documental ou informatizado pelo órgão ou entidade de origem, geram a aplicação de multa nos termos do Regimento, além de possivelmente refletir na apreciação ou no julgamento das contas das autoridades responsáveis, segundo o artigo 6º da Resolução.

O referido artigo também fez previsão em seu parágrafo único de que serão objeto de cruzamento os dados dispostos no LicitaCon e os dados do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC – buscando com isso a verificação de sua coerência, sem que isso prejudique os demais procedimentos de fiscalização no cumprimento da Resolução pelos entes.

O tribunal de contas publicou em 12 dezembro de 2017 a Instrução Normativa nº 13/2017, atendendo determinação da Resolução 1050/2015, surgindo com o intuito de estabelecer os prazos e os procedimentos que devem ser observados pelos jurisdicionados do órgão de contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS à alimentação do sistema de licitações e contratos (LicitaCon). Desse modo, verifica-se



que à alimentação do sistema LicitaCon consiste no encaminhamento periódico ao órgão de contas do Estado do Rio Grande do Sul dos documentos, informações e dados que sejam relativos às licitações e contratos administrativos que forem realizados pelos jurisdicionados, incluindo os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como a adesão à ata de registro de preços de outro órgão e os procedimentos de manifestação de interesse e credenciamento, de acordo com o artigo 2º da Instrução.

Salienta-se que o encaminhamento de documentos, informações e dados que são exigidos pelo sistema LicitaCon deve ser realizado de acordo com as fases do processo licitatório e as etapas da contratação. Portanto, a Administração em cada etapa deve encaminhar os atos praticados, não sendo possível enviá-los ao final do processo licitatório. No entanto a Instrução prevê uma exceção aos jurisdicionados que optarem pela utilização do módulo LicitaCon eValidador.

O sistema LicitaCon também apresenta dois módulos diferenciado de “alimentação”, eis que existe um módulo online, o qual é denominado de LicitaCon Web, e um módulo offline, o qual é denominado LicitaCon eValidador. No módulo LicitaCon Web a inserção dos documentos, informações e dados é realizada através do preenchimento online do sistema, de acordo com o artigo 4º da Instrução. Já no módulo LicitaCon eValidador a inserção dos documentos, informações e dados é realizada por meio de remessas de arquivos digitais padronizados as quais são cumulativas, alcançando todos os arquivos, informações e documentos que sejam referentes às licitações e contratos em andamento na data do envio.

Outrossim, a realização do cadastro de contrato no sistema LicitaCon só será permitido após a realização do devido cadastro da licitação, inexigibilidade, dispensa, adesão à ata de registro de preços de outro órgão ou o credenciamento que lhe deu origem, com exceção de quando o mesmo for anterior as datas de 02 de maio de 2016 para os municípios e 02 de janeiro de 2018 para os estados-membros. Com relação a disponibilização dos dados, informações e documentos que forem cadastrados no Sistema LicitaCon, verifica-se que esses são disponibilizados no Portal institucional do TCE-RS sendo eles disponibilizados a partir da fase em que o edital é publicado, com exceção do orçamento sigiloso, pois esse é divulgado apenas após o



encerramento da licitação. Quanto ao prazo para a alimentação do sistema encontra-se previsto no artigo 13 da Instrução Normativa.<sup>6</sup>

Desta forma, conforme consta na justificativa para existência da Resolução 1050/2015, nota-se que ela busca disciplinar os procedimentos de controle de licitações e contratos administrativos dos poderes, órgãos e entidades jurisdicionados do tribunal de contas do Estado, o qual deve ser exercitado através do Sistema de Licitações e Contratos – LicitaCon. Conseqüentemente, este sistema acaba ampliando as possibilidades de exercício efetivo e concomitante do controle externo, assim disponibilizando para a sociedade informações relevantes sobre licitações e contratos administrativos.

Além de oportunizar a atuação tempestiva da fiscalização, portanto o LicitaCon é uma ferramenta que favorece o aperfeiçoamento das ações de controle e a qualificação do planejamento de auditorias. A par disso, a sistemática amplia a publicidade de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos, aumentando a transparência da ação estatal, fomentando também o controle social, eis que disponibilizar dados na rede de internet possibilita o combate a falta de transparência do certame.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

<sup>6</sup> Art. 13. Os prazos de alimentação do Sistema LicitaCon serão os seguintes: I – até 5 (cinco) dias úteis, a contar da data da publicação do edital, para cadastro dos documentos, dados e informações exigidos na Fase Interna da licitação (artigo 3º, inciso I); II – até 5 (cinco) dias úteis, a contar da data da republicação ou alteração do edital, quando houver, para o cadastramento das informações e inserção dos respectivos arquivos digitalizados; III – até 5 (cinco) dias úteis, a contar da data do evento, para o cadastramento das informações e inserção dos arquivos digitalizados referentes à suspensão e reinício da licitação, quando houver; IV – até 5 (cinco) dias úteis, a contar da data do julgamento, para o cadastramento das informações e inserção dos arquivos digitalizados referentes à impugnação, aos recursos da habilitação e aos recursos da proposta, quando houver; V – até 5 (cinco) dias úteis, a contar da data da homologação ou do ato terminativo da licitação, para o registro das informações e inserção dos demais documentos relativos ao processo licitatório; VI – até 5 (cinco) dias úteis após a publicação do extrato na imprensa oficial, nos casos de dispensas, inexigibilidades e adesões à ata de registro de preços de outro órgão, para o cadastramento dos documentos, dados e informações relativas à fase Interna (artigo 3º, inciso I, alínea a) e à fase Publicação (artigo 3º, inciso I, alínea b); VII – até 5 (cinco) dias úteis, a contar da data da assinatura do contrato, para o cadastramento dos documentos, dados e informações relativas à etapa Contratos (artigo 3º, inciso II, alínea a); VIII – até 5 (cinco) dias úteis, a contar da data do respectivo evento, quando houver, para o cadastramento dos documentos, dados e informações relativas à etapa Execução Contratual (artigo 3º, inciso II, alínea b). (RIO GRANDE DO SUL, 2017).





O presente trabalho buscou examinar o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, com enfoque no sistema LicitaCon, que surgiu com o advento da Resolução nº 1.050/2015 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Cabe ressaltar que o referido sistema traz impactos significativos no processo de controle externo e de controle social nos processos licitatórios e de contratos da Administração Pública municipal e estadual.

Para tanto, inicialmente discorreu-se sobre o papel dos Tribunais de Contas no controle externo, suas competências, natureza jurídica e composição; após passou-se a verificação do controle social sob a ótica do direito à informação e à publicização no Brasil; e, por fim, examinou-se o sistema LicitaCon como auxiliar do controle social e para a boa gestão pública.

Nesse sentido, destaca-se que os tribunais de contas são instituições importantes e que detêm grande alcance sobre os atos da Administração Pública, assim quando o órgão de contas do Estado do Rio Grande do Sul instituiu um sistema informatizado é possível constatar seus esforços para ampliar as possibilidades de exercício de modo efetivo e concomitante do controle externo, permitindo através disso a disponibilização para a sociedade das informações relevantes sobre licitações e contratos administrativos, visto que a tendência de se ocorrer desvios de finalidades nos certames licitatórios são grandes.

Além do mais pode-se destacar que a nova sistemática (LicitaCon) tende a ampliar significativamente a publicidade dos dados, documentos e informações relativas a licitações e contratos administrativos aumentando com isso a transparência. Portanto, não restam dúvidas de que o Sistema LicitaCon pode ser considerado como uma grande evolução na busca pela concretização dos princípios da Administração Pública, em especial o da transparência/publicidade, de acordo com Lei de Acesso à Informação.

De tal modo, a partir dessas premissas e visando responder o problema da pesquisa, pode-se concluir que o órgão de contas após a implementação do sistema LicitaCon vem fortalecendo o controle social e a transparência dos atos da Administração no que concerne as licitações e contratos, gerando uma melhora na gestão dos recursos públicos. Além facilitar o trabalho de fiscalização desenvolvido pelos membros do TCE/RS, os quais podem verificar simultaneamente a realização dos atos referentes a licitações e contratos públicos.



## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2012.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto. In: LEAL, Rogério Gesta, et. al. (Eds). *IV Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro sobre Direitos Fundamentais e Políticas Públicas*. Madri: Editora Bubok, 2018, p. 45-60.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao Compilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao%20Compilado.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4.190 MC-REF/RJ*. Rel. Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJ: 11/06/2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHOMSKY, Noam. *Sobre el poder y la ideología: conferencia de Managua*. 1.ed. Madrid: VISOR Lingüística y Conocimiento, 1989.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. *Estado de Direito e Controle Estratégico de Contas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.



FRAGA, Juliana Machado; NUNES, Luiz Felipe. A fiscalização e o controle dos atos da administração pública nas licitações municipais: uma breve introdução aos estudos de caso. In: HERMANY, R.; ETGES, F. M.; NUNES, L. F.; JURUENA, C. G.; GIACCOBO, G. E. (Org.). *Os grandes temas do municipalismo: o princípio da transparência na gestão pública.2.v* Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2015, p. 15-31.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GONÇALVES, Maria Eduarda. *Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade de informação*. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. 943 p.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 12 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*, 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2015.

MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. Tribunal de contas: evolução, natureza, funções, e perspectivas futuras. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). *Tribunal de contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle na administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul./set. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 13/2017. *Dispõe sobre os prazos e demais regras técnicas relativas à alimentação do Sistema de Licitações e Contratos – LicitaCon pelos órgãos e entidades jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas\\_controle\\_externo/licitacon/legislacao/IN\\_13\\_Licitacon.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/legislacao/IN_13_Licitacon.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/>>



legislacoes/atos\_normativos\_tcers/lei\_organica/LOTCERS-LE11424-LE14571-2014be.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1050/2015. *Dispõe sobre o envio e a disponibilização, por meio do Sistema de Licitações e Contratos – LicitaCon, de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos dos poderes, órgãos e entidades jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.* Disponível em < [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas\\_controle\\_externo/licitacon/legislacao/Resolucao\\_1050.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/legislacao/Resolucao_1050.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1073/2017. *Altera o inciso II do artigo 5º da Resolução nº 1050, de 04 de novembro de 2015, que dispõe sobre o envio e a disponibilização, por meio do Sistema de Licitações e Contratos – LicitaCon, de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos dos poderes, órgãos e entidades jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.* Disponível em < [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas\\_controle\\_externo/licitacon/legislacao/R1073.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/legislacao/R1073.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Licitações e Contratos, 2015.* Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas\\_controle\\_externo/licitacon/apresentacao](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/apresentacao)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.