



CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS A PARTIR DA RESOLUÇÃO Nº 1050/2015 E DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 06/2016 DO TCE/RS

Nairo Venício Wester Lamb¹
Rui Emilio Silveira Silva²

RESUMO: O presente trabalho buscou discutir sobre o impacto no processo de controle externo e do controle social das licitações públicas com o advento da Resolução nº 1.050/2015 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o qual instituiu o sistema denominado LicitaCon, objetivando o controle dos processos licitatórios e contratos da Administração Pública municipal e estadual. Para tanto inicialmente discorreremos sobre as formas de controle externo na Administração Pública. Posteriormente abordamos sobre as formas que ocorrem as compras públicas. Por fim, apresentamos a Resolução que instituiu o sistema LicitaCon, bem como a Instrução Normativa nº 06/2016 a qual regulamentou o referido procedimento refletindo sobre o seu impacto no controle externo, concluindo que o mesmo será extremamente positivo para maior transparência da gestão dos recursos públicos, além de facilitar o trabalho de fiscalização desempenhado pelo TCE/RS, o qual poderá acompanhar de forma simultânea a realização dos atos atinentes aos negócios públicos.

Palavras-chave: Controle externo. Compras públicas. Licitações públicas.

ABSTRACT: This study aimed to discuss the impact on the external control process and social control of public procurement with the advent of Resolution No. 1,050 / 2015 of the State of Rio Grande Court South, which established the system called LicitaCon, aiming control of the bidding process and contracts of state and municipal public administration. For both initially carry on about forms of external control in Public Administration. Later we discuss on ways to occur the

¹ Especialista em Gestão Pública Municipal pela UFRGS. Bacharel em Direito pela UNISC. Advogado e Servidor Público. Pregoeiro e Presidente de Comissão de Licitações. Integrante do grupo de pesquisa "Princípios do Direito Social no Constitucionalismo Contemporâneo, coordenado pelo Prof. Dr. Raimar Rodrigues Machado. E-mail: nairo@lawyer.com.

² Acadêmico do curso de Direito da UNISC. Servidor Público. Integrante de Comissão de Licitações. E-mail: ruisilveira22@hotmail.com.



buying public. Finally, we present the resolution that established the LicitaCon system and Normative Instruction No. 06/2016 which regulates the procedure reflecting on their impact on the external control, concluding that it will be extremely positive for greater transparency in the management of resources public, and facilitate the inspection of work performed by the ECA / RS, which can monitor simultaneously the realization of acts related to public affairs.

Keywords: External control. Public procurement. Public bids.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A importância adquirida pela Administração Pública na condução das riquezas coletivas e na obtenção da prestação de serviço eficiente neste século XXI, onde se busca a obediência das normas constitucionais e também infraconstitucionais, teve como maior reflexo a obrigatoriedade também da transparência na gestão da coisa pública.

Desta forma, o cumprimento dos princípios constitucionais atinentes à gestão do patrimônio coletivo ganhou relevância com o advento de novas formas de se efetuar o controle da sua gestão.

Assim, o presente artigo pretende trazer inicialmente o conceito de controle externo e controle social, posteriormente de forma breve abordar o processo de licitações públicas, para enfim apresentar o sistema LicitaCon instituído pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e que é inovador na forma de se buscar a total transparência da gestão dos negócios jurídicos da Administração Pública.

1. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública deve observar a ordem jurídica e atender os princípios constitucionais elencados no artigo 37, especialmente os da legalidade e da eficiência. Para tornar efetiva sua submissão a estes princípios, o ordenamento prescreve mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades, utilizáveis na sua própria defesa e na defesa e garantia dos direitos de seus administrados (GASPARINI, 2012).



Conceituando o controle na Administração Pública, Aragão estabelece o mesmo como sendo

toda a atividade estatal, exercida de ofício ou por provocação, interna à própria Administração Pública ou a ela externa, de aferição e correção da juridicidade e da legitimidade dos comportamentos administrativos, sejam eles comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.(ARAGÃO, 2013, p. 605)

Utilizando-se de conceito mais amplo, Santos, apresenta o conceito de controle como sendo

o conjunto de mecanismos colocados à disposição da própria Administração, de outros poderes e até mesmo de particulares, que possibilitam a verificação da legalidade ou ainda a valoração sobre a conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração, com vistas a revê-los, quando necessário. (SANTOS, 2012, p. 440).

Portanto, o controle da atividade estatal pressupõe a sua fiscalização, seja pela Administração ou pelos administrados interessados, e visa garantir a transparência dos gastos públicos, além de permitir que se obtenha a informação sobre a forma como são realizadas as escolhas por parte da Administração Pública.

Como lembra Pestana (2014), a atividade de controle é essencial nos regimes democráticos e do Estado Democrático de Direito, possibilitando que todas as entidades e agentes que o integram estejam sob verificação, permitindo o controle social sobre as coisas públicas.

A natureza jurídica do controle é princípio fundamental da Administração Pública, como afirma Carvalho Filho (2015). O autor remete ao Decreto-Lei nº 200/67³, o qual “[...] pretendeu considerar o controle como indispensável à

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.



execução das atividades administrativas do Estado, chegando mesmo a registrar que deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos [...]” (CARVALHO FILHO, 2015,p.976).

A doutrina estabelece várias formas de classificação do controle das atividades administrativas. A classificação quanto à natureza do controlador, que divide a mesma em controle legislativo, judicial ou administrativo. Quanto à extensão do controle, divide-se em interno e externo. Quanto à natureza fundada no controle do conteúdo que se reveste o ato, dividindo-se em controle de legalidade e de mérito (CARVALHO FILHO, 2015).

Há classificação quanto ao âmbito da Administração, sendo dividido em por subordinação ou por vinculação. Também quanto à oportunidade, pode ser dividido em controle prévio, concomitante ou posterior. Quanto à iniciativa, divide-se em por ofício ou provocado (CARVALHO FILHO, 2015).

Devido a natureza deste trabalho, nos concentraremos na análise quanto à extensão do controle, tendo em vista que nosso trabalho visa analisar o impacto da instituição do sistema LicitaCon no desempenho das atividades de controle externo e controle social.

O controle externo atua na forma inversa do controle interno, enquanto este se caracteriza por ser exercido pelo órgão de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro da sua esfera, o controle externo é realizado por órgão fiscalizador que se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou (CARVALHO FILHO, 2015).

Como lembra Nohara,

o controle pode ser interno, caso em que se relaciona com a autotutela administrativa, que pode ser feita de ofício ou mediante provocação, por petições ou recursos dos administrados, ou externo, que, via de regra, é efetivado pelos outros Poderes, quais sejam: o Legislativo, que tem a atribuição típica de fiscalizar o Executivo nos casos e limites permitidos pelas normas constitucionais, ou o Judiciário, que não pode se furtar de



julgar casos de violação ou ameaça de lesão a direitos que lhe são submetidos (NOHARA, 2016, p. 875).

A melhor definição sobre controle externo, é dada por Pardini, segundo o qual

Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF arts. 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei n.8.443/1992 (PARDINI, 1997 apud LIMA, 2015, p.25)

Como lembra Pardini, a terminologia controle externo adotada pela Constituição refere-se tão somente aquele exercido pelo poder legislativo⁴. Conforme o artigo 71 da Constituição Federal, o controle externo exercido pelo Congresso Nacional, contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União para o desempenho dessa função⁵.

4

Constituição Federal de 1988 estabelece: Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

5

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



O objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos (LIMA, 2015).

É o controle externo que dá bem a medida da harmonia que deve reinar entre os Poderes, cumprindo o disposto no artigo art. 2º da Constituição⁶. Tal afirmação se deve a conclusão de que a sua forma atenua a independência entre os órgãos, sendo exemplos o caso do controle do Judiciário sobre atos do Executivo em ações judiciais e o do Tribunal de Contas sobre atos do Executivo e do Judiciário (CARVALHO FILHO, 2015).

Para executar o processo há necessidade de uma sistema de controle externo, que segundo Jacoby (2005, p.30) é “[...]o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos [...]”.

Existem dois sistemas de controle externo, o de Corte de Contas e o de Auditorias Gerais. O primeiro é caracterizado pelo caráter colegiado de suas

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.



decisões e o seu poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não. Ao revestir-se de caráter jurisdicional, o controle externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas (LIMA, 2015).

O segundo é caracterizado por ser, usualmente, um controle de caráter essencialmente opinativo ou consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. Suas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor ou Controlador Geral, nomeado pelo governante, para um mandato previamente fixado (LIMA, 2015).

No Brasil se adota o modelo de Corte de Contas, personificado na Constituição Federal de 1891, onde o art. 89, estabeleceu que deveria liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Atualmente a Constituição Federal regula o Tribunal de Contas no seu artigo 71, conforme anteriormente citado e reproduzido.

Além da fiscalização pelo controle externo, para uma boa prática da gestão dos bens públicos, existe o chamado controle social, o qual é exercido pelos cidadãos que são diretamente interessados na sua efetividade. Exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas até o acompanhamento e monitoramento de sua execução, compreende uma esfera mais abrangente que aquela estabelecida pelo controle externo, tendo em vista seu caráter democrático. Não há como se falar em controle social sem mencionar que a transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública (LIMA,2015).

Controle social pode ser conceituado como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, conforme dispõe a 12.305/10 (Lei de Resíduos Sólidos). Com o advento da Constituição Federal, multiplicaram-se os instrumentos para sua efetivação, destacando-se a possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades aos órgãos de controle externo, previsto no artigo 74 da Carta da República.

Não menos importante para o melhor desempenho do controle social, é o papel exercido pelos conselhos de controle e acompanhamento dos programas de



governo, como os Conselhos da Saúde, Segurança Alimentar, Assistência Social, entre outros.

Mas sem dúvidas, deve-se destacar a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informações – LAI), a qual ampliou de forma significativa as possibilidades de controle social, fixando procedimentos para garantir o acesso dos cidadãos 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, inclusive as relativas ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (LIMA, 2015).

Como afirma Mileski (2006), o controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. A ele compete a função de complementar o controle oficial e depende deste para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público.

Desta forma, temos que o controle social atua em conjunto com o controle externo, no intuito de zelar pela correta aplicação dos princípios da Administração Pública, insculpidos na Constituição Federal, notadamente em seu artigo 37, além de permitir que o cidadão tenha maior consciência da grande responsabilidade que é a gestão do patrimônio público.

2. LICITAÇÕES PÚBLICAS

A Administração Pública está condicionada à correta observação do artigo 37 da Constituição Federal, o qual estabelece que a mesma obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios não podem ser ignorados nos atos administrativos, especialmente naqueles cujo objeto seja a realização das compras públicas.

Desta forma, o legislador ordinário editou a Lei nº 8.666 de 1993, a qual estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a



obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme seu artigo 3º, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Oliveira (2015) afirma que em relação aos princípios específicos, podem ser destacados os princípios da competitividade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do procedimento formal e do julgamento objetivo. Sobre o caráter competitivo da licitação afirma o autor que deve-se buscar a proposta mais vantajosa para Administração, motivo pelo qual é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. Concluindo que por este motivo a Lei da Ação Popular, estabelece a nulidade dos editais de licitação que contenham cláusulas restritivas da competição.

O princípio da isonomia tem profunda ligação com o princípio da impessoalidade, e significa que a Administração deve dispensar tratamento igualitário (não discriminatório) aos licitantes (OLIVEIRA, 2015). Conforme França,

a finalidade precípua da licitação é garantir a observância do princípio da isonomia para a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. E essa seleção é que deve ser feita sob a égide dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, que a Lei n. 8.666/93 denomina “básicos”. (FRANÇA, 2013, p 33).

Princípio da vinculação ao instrumento convocatório é a lei interna da licitação que deve ser respeitada pelo Poder Público e pelos licitantes. Conforme Oliveira (2015) é a aplicação específica do princípio da legalidade, razão pela qual a não observância das regras fixadas no instrumento convocatório acarretará a ilegalidade do certame.

Já o Princípio do procedimento formal, determina que os procedimentos adotados no processo licitatório devem observar fielmente as normas legislativas,



conforme dispõe o artigo 4º da Lei 8.666/93. Ressalta Oliveira (2015) que o princípio do procedimento formal não significa excesso de formalismo, assim a legislação tem flexibilizado algumas exigências formais, que não colocam em risco a isonomia, com o intuito de garantir maior competitividade.

Por fim, o Princípio do julgamento objetivo, determina que o julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes deve ser pautado por critérios objetivos elencados na legislação (OLIVEIRA, 2015).

Como já afirmado, o objeto da licitação pública é o futuro contrato com a Administração Pública, havendo exigência diferenciada para quatro objetos distintos: obras, serviços, compras e alienações. Sobre obras e serviço de engenharia, a definição de “obra” consta do inciso I do art. 6.º da Lei 8.666/1993 que prevê como obra toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação. As obras e serviços de engenharia, de acordo com os arts. 6.º, VII, VIII, e 10 da Lei de Licitações, podem ser executados de forma direta (por meio dos órgãos ou entidades administrativas) ou indireta (por meio da contratação de terceiros). Oliveira (2015) sobre a distinção entre obras e serviços, afirma:

alguns critérios são sugeridos pela doutrina para distinção entre obra e serviço, tais como: a) na contratação de uma obra prepondera o resultado, consistente na criação ou modificação de um bem corpóreo (obrigação de resultado), e na contratação do serviço predomina a atividade humana, que produz utilidades para a Administração (obrigação de meio); b) enquanto na obra, normalmente, o custo do material é superior ao da mão de obra, nos serviços a lógica é inversa (OLIVEIRA, 2015, p. 20).

Quanto aos serviços, estes englobam todas as atividades destinadas a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais, nos termos do art. 6.º, II, da Lei 8.666/1993⁷. Importante ressaltar que

7

Aqui é possível ressaltar a terceirização dos serviços prestados à Administração, tendo em vista a contratação de empresa privada para seu exercício. Conforme lembra Oliveira (2015), com o intuito de evitar que a terceirização seja um sucedâneo da regra do concurso público, a doutrina e o TCU têm entendido que a terceirização somente será legítima para atividades instrumentais (atividades-meio) da Administração, sendo vedada a terceirização nas atividades-fim.



a Lei 12.232/2010 é que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda⁸.

As compras são todas as aquisições remuneradas de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente (art. 6.º, III, da Lei 8.666/1993). Sendo em regra, vedada a indicação de marcas nas compras efetuadas, é atenuada a regra se for exigido amostras ou servir para qualificar o objeto que se pretende comprar. Além disso, a lei permite a padronização, devendo apontar, no instrumento convocatório, as características técnicas uniformes do bem a ser adquirido, bem como as exigências de manutenção, assistência técnica e garantia (OLIVEIRA, 2015).

Já as alienações são todas as transferências de domínio de bens da Administração Pública a terceiros. Como lembra Oliveira (2015) depende do cumprimento dos requisitos elencados no art. 17 da Lei 8.666/1993, a saber: a) motivação: interesse público justificado; b) avaliação prévia; c) licitação (concorrência para os bens imóveis, salvo as exceções do art. 19 da Lei, e leilão para os bens móveis). Em relação à alienação dos bens imóveis das pessoas jurídicas de direito público, é imprescindível a autorização legislativa.

Nos termos da Lei 8666/93, são modalidades de licitação a concorrência; a tomada de preços; o convite; o concurso e o leilão. 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. Utiliza-se a concorrência para obras acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e serviços acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)

Já a Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. A mesma é aplicável para obras de até R\$ 1.500.000,00 e serviços de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

⁸ A mesma conceitua os serviços como o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.



Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. Aplicável para obras de engenharia no valor de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e compras e serviços de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Uma outra modalidade de licitação é o Pregão, o qual pode ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns. Conforme a Lei 10520/2002, consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Assim, conforme Tolosa Filho (2012), o objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade, com todas as características indispensáveis, afastando-se, as irrelevantes e desnecessárias, que possam restringir a competição.

O Decreto no 3.555/00, estabeleceu o rol de bens e serviços considerados comuns no seu Anexo II do Regulamento e foi revogado pelo Decreto no 7.174/2010, e se aplicava apenas aos órgãos da Administração Pública Federal. Conforme Tolosa Filho (2012), o Anexo, ao exemplificar o que a Administração entendia por bens e serviços de natureza comum, foi necessário na época em que a modalidade de pregão foi introduzida para servir de rumo aos agentes públicos, no entanto, com a característica de exemplo e nunca de forma exaustiva.

A utilização do pregão, seja presencial ou eletrônico, permitiu que a Administração Pública buscasse maior economia nas suas aquisições, além de



facilitar a participação de interessados, devido a abrangência dos pregões eletrônicos.

A modalidade de pregão é comprovadamente, sob o aspecto econômico e operacional, mais vantajosa para a Administração Pública, não somente por apresentar preços mais baixos, mas, também, por reduzir os custos operacionais em relação às modalidades tradicionais, proporcionando uma economia significativa aos cofres públicos. Em razão desses argumentos, não utilizar a modalidade de pregão para contratação de bens e serviços comuns significa ofender os princípios constitucionais de moralidade, de eficiência, de economicidade e de razoabilidade (TOLOSA FILHO, 2012, p. 15).

Na modalidade de pregão, o que define a modalidade de licitação é a característica do objeto e não o valor como previsto para a contratação das modalidades de convite, tomada de preços e concorrência disciplinadas pela Lei n. 8.666/93. Além disso, admite além das propostas escritas, que os licitantes apresentem propostas verbais, através de lances (TOLOSA FILHO, 2012).

Há ainda a Lei 12.462 de 2011, a qual instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), inicialmente aplicável apenas às licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos 2016 e da Copa do Mundo 2014, teve inúmeras emendas, abrangendo hoje ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento, obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo, ações no âmbito da segurança pública, obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística, contratos a que se refere o art. 47-A (contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial) e em 2016 foi acrescentado ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação.

A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas da Lei 8.666/93, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

3. A RESOLUÇÃO Nº 1050/15 E A INSTRUÇÃO Nº 06/2016 DO TCE/RS

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, editou a Resolução nº 1050 em novembro de 2015, a qual instituiu o sistema LicitaCon, objetivando



o melhor controle de licitações e contratos administrativos dos poderes, órgãos e entidades jurisdicionados.

Conforme o artigo 2º da Resolução,

Art. 2º O LicitaCon é o sistema informatizado destinado ao envio de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos, para fins de efetivo e concomitante exercício do controle externo e de disponibilização de informações para a sociedade.

Sobre a necessidade da implantação do sistema, ressalta a Corte de Contas no preâmbulo da Resolução que

considerando o disposto nos artigos 70 e 71, §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição Estadual, que explicitam as competências do Tribunal de Contas do Estado, outorgando-lhe amplo poder para investigar, requisitar e examinar todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições, e vedam a sonegação de informações a pretexto de sigilo; considerando o disposto no artigo 44 da Lei nº 11.424, de 6 de janeiro de 2000 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado; considerando o disposto na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, na qual o desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública figura como diretriz voltada a assegurar o exercício do direito fundamental de acesso à informação; considerando a necessidade de serem desenvolvidas rotinas de fiscalização específicas para controle de licitações e contratos administrativos, na forma da disciplina legal própria

Em sua justificativa, informa ainda que a instituição de um sistema informatizado ampliará as possibilidades de exercício efetivo e concomitante do controle externo, permitindo, também, a disponibilização para a sociedade de relevantes informações sobre licitações e contratos administrativos.

Ainda segundo o Tribunal de Contas, além de oportunizar a atuação tempestiva da fiscalização, o LicitaCon favorece o aperfeiçoamento das ações de controle e a qualificação do planejamento de auditorias. A par disso, a sistemática ampliará a publicidade de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos, aumentando a transparência da ação estatal.

Por fim lembra que

A implantação do LicitaCon alinha-se, ainda, com os objetivos fixados no Protocolo de Intenções firmado pela ATRICON, IRB e TCE-RS, no âmbito da ENCCLA, contribuindo para a ação integrada e sistêmica dos órgãos de controle na prevenção e repressão de fraudes em procedimentos licitatórios.

A resolução em seu artigo 5º estabeleceu que na esfera municipal, o LicitaCon poderia ser utilizado pelos jurisdicionados a partir de 1º de dezembro



de 2015, tornando-se de emprego obrigatório para o envio de dados, informações e documentos previsto no artigo 2º desta Resolução, a contar de 02 de maio de 2016.

Na esfera estadual, o LicitaCon poderá ser utilizado pelos jurisdicionados a partir de 1º de dezembro de 2016, tornando-se de emprego obrigatório para o envio de dados, informações e documentos previstos no artigo 2º desta Resolução, a contar de 02 de maio de 2017.

Conforme o artigo 6º, desatendimento às disposições da Resolução, inclusive divergências entre os dados, informações e documentos enviados e os efetivamente registrados em meio documental ou informatizado pelo órgão ou entidade de origem, ensejará a aplicação de multa nos termos regimentais, podendo, ainda, repercutir na apreciação ou no julgamento das contas das autoridades responsáveis.

O mesmo artigo ainda previu em seu parágrafo único que os dados do LicitaCon e do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC serão objeto de cruzamento para verificação de sua consistência, sem prejuízo de outros procedimentos de fiscalização do cumprimento desta Resolução pelos entes jurisdicionados.

Atendendo determinação da Resolução 1050/15, o Tribunal de Contas publicou em abril de 2016, a Instrução Normativa nº 06/2016, a qual disciplina os prazos e procedimentos que deverão ser observados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS na alimentação do Sistema de Licitações e Contratos – LicitaCon.

Conforme o artigo 2º da Instrução, a alimentação do Sistema LicitaCon consiste no encaminhamento periódico ao TCE-RS dos documentos, dados e informações relativos às licitações e contratos administrativos realizados pelos jurisdicionados, incluindo a dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como a adesão à ata de registro de preços de outro órgão e os procedimentos de credenciamento e manifestação de interesse.

O encaminhamento de documentos, dados e informações exigidos pelo Sistema LicitaCon será realizado em conformidade com as fases do processo licitatório e etapas da contratação. Assim, tem-se que a cada etapa a Administração deverá encaminhar os atos praticados, não sendo possível encaminhá-los em conjunto ao final do processo licitatório. A exceção fica por



conta dos jurisdicionados que optarem pela utilização do módulo LicitaCon e-Validador.

Nos termos do artigo 4º, o Sistema LicitaCon possui dois módulos distintos de alimentação, sendo um módulo online, denominado LicitaCon Web, e um módulo offline, denominado LicitaCon eValidador. A inserção dos documentos, dados e informações via módulo LicitaCon Web será realizada mediante preenchimento online do Sistema.

A inserção dos documentos, dados e informações via módulo LicitaCon e-Validador será realizada mediante remessas de arquivos digitais padronizados sendo sempre cumulativas, compreendendo todos os arquivos, informações e documentos relativos às licitações e contratos em andamento na data do respectivo envio.

Somente será permitido o cadastramento de contrato no Sistema LicitaCon após o respectivo cadastramento da licitação, dispensa, inexigibilidade, adesão à ata de registro de preços de outro órgão ou credenciamento que lhe deu origem, exceto quando o mesmo for anterior as datas de 02 de maio de 2016 para entes municipais e 02 de maio de 2017 para os entes estaduais.

Sobre o prazo para alimentação do sistema, determina a Instrução Normativa

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).

A inserção dos dados, documentos e informações no LicitaCon Web e as remessas semanais via LicitaCon e-Validador serão realizados pelos operadores de sistemas das unidades gestoras municipais e estaduais cadastrados no Sistema de Cadastro – SISCAD do TCE-RS, sendo exigido ainda identificação mediante emprego de certificado digital emitido por autoridade credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, nas alimentações do módulo LicitaCon Web; e identificação mediante emprego de certificado digital emitido pelo TCE-RS (eTCEnet) para as remessas via módulo LicitaCon e-Validador.

O Sistema LicitaCon emitirá o RVE - Relatório de Validação e Encaminhamento dos dados, documentos e informações ali lançados no decorrer de cada período mensal, sendo que o RVE será emitido sempre no quinto dia útil do mês subsequente.

A disponibilização dos dados, documentos e informações cadastrados no Sistema LicitaCon serão disponibilizados no Portal institucional do TCE-RS. Eles serão disponibilizados apenas a partir da fase Edital Publicado, exceto no que concerne ao orçamento sigiloso, que será divulgado somente após o encerramento da licitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou discutir sobre o impacto no processo de controle externo e do controle social das licitações públicas com o advento da Resolução nº 1.050/2015 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o qual instituiu o sistema denominado LicitaCon, objetivando o controle dos processos licitatórios e contratos da Administração Pública municipal e estadual.

Para tanto inicialmente discorreremos sobre as formas de controle externo na Administração Pública. Posteriormente abordamos sobre as formas que ocorrem as compras públicas.



Por fim, apresentamos a Resolução que instituiu o sistema LicitaCon, bem como a Instrução Normativa nº 06/2016 a qual regulamentou o referido procedimento. Conforme o Tribunal de Contas, a instituição de um sistema informatizado ampliará as possibilidades de exercício efetivo e concomitante do controle externo, permitindo, também, a disponibilização para a sociedade de relevantes informações sobre licitações e contratos administrativos.

Além disso, essa nova sistemática ampliará a publicidade de dados, informações e documentos relativos a licitações e contratos administrativos, aumentando a transparência da ação estatal.

Não temos dúvidas que a implantação do sistema LicitaCon é um grande avanço para o cumprimento dos princípios da Administração Pública, especialmente o da publicidade, seguindo a linha da inovadora Lei de Acesso à Informação, concluindo-se que o mesmo será extremamente positivo para maior transparência da gestão dos recursos públicos, além de facilitar o trabalho de fiscalização desempenhado pelo TCE/RS, o qual poderá acompanhar de forma simultânea a realização dos atos atinentes aos negócios públicos.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre de. *Curso de Direito Administrativo, 2ª edição*. Forense, 2013.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 29 abr. 2016.

_____. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em 29 abr. 2016.

_____. LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em 29 abr. 2016.

_____. LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em 29 abr. 2016.

_____. LEI Nº 12.232, DE 29 DE ABRIL DE 2010. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras



providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em 29 abr. 2016.

____. LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em 29 abr. 2016.

____. 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 nº8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em 29 abr. 2016.

FILHO, CARVALHO, JOSÉ DOS SANTOS .*Manual de Direito Administrativo, 29ª edição*. Atlas, 2015.

FRANÇA, Maria Adelaide C.*Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 7ª edição*.. Saraiva, 2013.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo, 17ª edição*. Saraiva, 2011.

LIMA, Luiz Henrique.*Controle Externo, 6ª edição*. Método, 2015.

JACOBY *Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência, 2ª edição* revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2005.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo, 6ª edição*. Atlas, 03/2016.

MILESKY, Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. Revista *Interesse Público*, no36, 2006, p. 85-98.

OLIVEIRA, Rafael Rezende. *Licitações e Contratos Administrativos, 5ª edição*. Método, 2015

PESTANA, Marcio . *Direito Administrativo Brasileiro, 4ª edição*. Atlas, 2014.

SANTOS, Mauro dos. *Curso de Direito Administrativo*. Forense, 2012.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Pregão - Uma Nova Modalidade de Licitação, 5ª edição*. Forense, 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. RESOLUÇÃO N. 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>. Acesso em 04 mai.2016

_____. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 06/2016. 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_06_Licitacon.pdf>. Acesso em 04 mai.2016.