



**CENTRO UNIVERSITÁRIO LUTERANO DE PALMAS**

*Recredenciado pela Portaria Ministerial nº 1.162, de 13/10/16, D.O.U. nº 198, de 14/10/2016  
AELBRA EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO S.A.*

EDMILSON GEMELLI DANTAS NETO

**ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA ANÁLISE PRÉVIA DAS LICITAÇÕES  
EM DECORRÊNCIA DO NOVO FLUXO PROCESSUAL IMPLEMENTADO PELO  
TCE/TO EM 2019**

Palmas - TO

2020

EDMILSON GEMELLI DANTAS NETO

**ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA ANÁLISE PRÉVIA DAS LICITAÇÕES  
EM DECORRÊNCIA DO NOVO FLUXO PROCESSUAL IMPLEMENTADO PELO  
TCE/TO EM 2019**

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientadora: Profa. Ms. Fabiana Luiza Tavares

Palmas - TO

2020

EDMILSON GEMELLI DANTAS NETO

**ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA ANÁLISE PRÉVIA DAS LICITAÇÕES  
EM DECORRÊNCIA DO NOVO FLUXO PROCESSUAL IMPLEMENTADO PELO  
TCE/TO EM 2019**

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientadora: Profa. Ms. Fabiana Luiza Tavares

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Ms. Fabiana Luiza Tavares  
Centro Universitário Luterano de Palmas

---

Prof(a). [nome e titulação do Professor(a)]  
Centro Universitário Luterano de Palmas

---

Prof(a). [nome e titulação do Professor(a)]  
Centro Universitário Luterano de Palmas

Palmas - TO

2020

Dedico este trabalho aos meus queridos avós,  
Edmilson Dantas e Maria Isabel de Azevedo  
Dantas.

Agradeço a minha orientadora, Professora Ms. Fabiana Luiza Tavares, pelo apoio e encorajamento na pesquisa e, em especial, àquela que me ensina, motiva e inspira todos os dias: minha mãe. Esta etapa não teria sido superada sem vocês.

“Melhor é ouvir a repreensão do sábio, do que ouvir alguém a canção do tolo. Porque qual o crepitar dos espinhos debaixo de uma panela, tal é o riso do tolo; também isto é vaidade”.

Eclesiastes 7: 5-6

## RESUMO

O dever constitucional imposto à Administração Pública de contratar serviços, compras e alienações mediante o processo de licitação pública constitui-se em uma garantia de legalidade nos gastos públicos. Já o controle interno administrativo, um dos tipos de controle da Administração, compreende um sistema organizado com o intuito de garantir que os objetivos de determinado órgão sejam atingidos, além de fornecer ao gestor a segurança da legalidade de suas decisões. Neste contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, no ano de 2019, implementou a atualização do fluxo do macroprocesso de compras, de forma a inserir uma unidade de controle interno atuante e eficiente no mesmo, a fim de reduzir inconsistências de natureza formal e aumentar a celeridade dos processos em acordo com os princípios impostos pela Carta Magna. Este trabalho tem como objetivo apresentar os resultados da implementação da atualização do fluxo por meio de uma metodologia qualitativa, com revisão de doutrina pertinente ao tema e pesquisa documental, com extração de dados dos processos administrativos do TCE/TO, bem como no Portal de Transparência.

**Palavras-chave:** Compras Públicas - Controle Interno – Fluxograma – Licitações.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ASPDO – Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

CGU – Controladoria-Geral da União

COSO - *Committee of Sponsoring Organizations*

DIGAF – Diretoria Geral de Administração e Finanças

DIGCIN – Diretoria Geral de Controle Interno

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

TCE/TO – Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

TCU – Tribunal de Contas da União



## **LISTA DE ANEXOS**

- ANEXO 01 – Quantitativo de notas técnicas emitidas pela DIGCIN nos trimestres de 2019.....53
- ANEXO 02 – Gráfico do percentual de notas emitidas com recomendações pela DIGCIN....54

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO BRASIL.....</b>	<b>11</b>
1.1 MODALIDADES DE CONTROLE.....	11
1.2 TIPOS DE CONTROLE .....	12
1.3 CONTROLE EXTERNO .....	13
1.4 CONTROLE SOCIAL.....	14
1.5 CONTROLE ÍTERNO .....	15
1.6 O CONTROLE INTERNO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	20
1.7 CONCEITO E MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....	22
1.7.1 Concorrência.....	25
1.7.2 Tomada de preços.....	26
1.7.3 Convite .....	27
1.7.4 Concurso .....	27
1.7.5 Leilão.....	28
1.7.6 Pregão .....	28
<b>2 A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA ANÁLISE PRÉVIA DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO TCE/TO EM 2019 .....</b>	<b>32</b>
2.1 A IMPLANTAÇÃO DA ATUALIZAÇÃO DO FLUXO DE COMPRAS NO TCE/TO ...	36
2.2 FLUXO DO MACROPROCESSO DE COMPRAS DO TCE/TO.....	38
2.3 RESULTADOS DA ATUALIZAÇÃO DO FLUXO DO MACROPROCESSO DE COMPRAS	42
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>11</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>13</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>19</b>

## INTRODUÇÃO

No âmbito da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 impôs princípios e regulamentações específicas com o intuito de garantir a satisfação do interesse social como um todo. Desta forma, os seus gestores devem buscar o melhor desempenho possível em seus atos e decisões, promovendo a boa governança.

Escolheu-se para o desenvolvimento dessa pesquisa o controle interno, pois trata-se de um dos meios de garantia que as normas impostas à Administração sejam, de fato, cumpridas pelos seus gestores. Especificamente, estuda-se a atuação do controle interno na análise da fase interna dos procedimentos licitatórios.

Adotou-se a metodologia qualitativa, pois será feita a análise de procedimentos, com revisão bibliográfica sobre o tema e pesquisa documental nos processos administrativos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, utilizando-se do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, Sistema e-Contas e do Portal de Transparência.

O presente trabalho será composto por 02 capítulos com o intuito de verificar os resultados da implementação, pelo TCE/TO, do controle interno no seu fluxo dos processos de compras gerou benefícios e reduziu a ocorrência de vícios de natureza formal em licitações.

Em que pese o marco temporal desta pesquisa, escolheu-se o ano de 2019, pois foi o ano em que foi implementado o redesenho do fluxo do macroprocesso de compras, bem como dos subprocessos de licitação na modalidade pregão eletrônico e de dispensa ou inexigibilidade de licitações.

Será tomado como base para o desenvolvimento desta pesquisa o fluxo do macroprocesso, posto que, com relação aos demais, há mudanças apenas quanto ao prazo médio estipulado para as suas conclusões e a inversão de fases, no caso do pregão eletrônico.

Esta pesquisa justifica-se pelas inovações adotadas pelo TCE/TO no âmbito do controle interno e pelos efeitos gerados por uma estruturação eficiente do fluxo dos processos licitatórios, que refletem a boa aplicação e entendimento dos princípios norteadores da administração pública.

No primeiro capítulo serão abordadas as modalidades de controle da administração com ênfase nos seus tipos, quais sejam, controle externo, social e interno, bem como legislação referente ao tema. Devido ao controle interno ser o cerne deste trabalho, discorreu-se sobre o sistema de controle interno e suas atuações nas licitações públicas, demonstrando um breve histórico do controle interno no Brasil.

De mesmo modo, será abordada a licitação, explicitando seu conceito e suas modalidades com foco no pregão em sua modalidade eletrônica, posto que é a modalidade mais utilizada pelo TCE/TO na promoção de seus certames.

O segundo capítulo será reservado para demonstrar os benefícios da atualização do fluxo do macroprocesso de compras no TCE/TO, expondo como um controle interno atuante na fase interna dos processos licitatórios traz resultados relevantes na redução de inconsistências de natureza formal.

Será apresentada a necessidade do redesenho do fluxo processual de compras no TCE/TO, bem como a sua descrição com foco nos momentos de atuação da unidade de controle interno daquele órgão, de forma que serão apresentados os resultados de sua atualização por meio de gráfico e tabela.

O estudo terá como finalidade demonstrar os benefícios do redesenho do fluxo do macroprocesso de compras do TCE/TO no ano de 2019, e correlacionar os resultados positivos com a atuação da unidade de controle interno no precitado fluxo.

## **1 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO BRASIL**

A Administração Pública Brasileira é pautada por meios regulatórios que objetivam garantir os preceitos impostos pela Constituição Federal de 1988. Como parte integrante destes meios, destaca-se os sistemas de controle externo, interno e social presentes nos órgãos administrativos, que diferem das modalidades de controle (prévio, concomitante e posterior), devido à necessidade de uma estrutura, organização e procedimentos garantidores de legalidade aos setores da Administração.

O termo controle, inserido neste contexto, é considerado como a fiscalização que objetiva certificar-se que algo seja cumprido conforme o que foi planejado, enquanto que o exercício do mesmo, devido a estas características, pressupõe limitações impostas de forma clara, já que o administrador possui sua atuação limitada estritamente ao disposto em lei, reduzindo as possibilidades de sua operação, atuação esta que, mesmo com as limitações impostas, é passível de riscos.

No âmbito da administração pública, controle é a possibilidade da própria gestão, qualquer cidadão ou outros poderes de verificar se a atuação está em acordo com os padrões desejados (GUERRA, 2007). Portanto, o controle só possui relevância quando visa garantir que um objetivo seja cumprido, enquanto que determinados riscos possam impedir tal atingimento, sendo que “risco é qualquer evento que possa impedir ou dificultar o alcance de um objetivo” (TCU, 2009, p. 4).

Por isto, o controle se torna essencial na medida em que os haveres e outros bens que compõem o patrimônio público e são de direito comum e propriedade de todos, estão sujeitos a aplicações impróprias constantemente, devendo ser observados e controlados de forma eficaz pela própria Administração.

No presente capítulo serão expostos os tipos e modalidades de controle regulados pela Carta Magna, diferenciações estas doutrinárias, identificando as suas funções específicas e como se relacionam, com ênfase no sistema de controle interno da Administração Pública e na legislação referente ao tema, de modo a explicitar como a sua implementação é necessária para um modelo de gestão de risco eficaz, seja em qualquer nível de governo, e que atue de forma a mitigar possíveis irregularidades.

### **1.1 MODALIDADES DE CONTROLE**

O controle administrativo é resultado do poder de autotutela da Administração Pública e possui a finalidade de verificar as ilegalidades do ato controlado, e pode ser classificado tomando-se como base a natureza do órgão controlador, a sua extensão, o âmbito de atuação, sua natureza, momento de exercício e, por fim, quanto a sua iniciativa (CARVALHO, 2020).

Nesta pesquisa adotou-se a classificação de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016), que utiliza a extensão do controle como fator determinante, ou seja, se decorre de órgão que integra ou não a estrutura controlada, e, ao definir os seus tipos, o subdivide em controle externo, interno e social.

Antes de abordar o controle interno, cabe diferenciar os controles administrativos por modalidades, divisão esta que utiliza o momento de exercício do ato administrativo como fator determinante, subdividindo-o em controle prévio, concomitante, e, por fim, o controle posterior (CARVALHO, 2020).

O controle prévio atua de forma preventiva, pois é executado no momento em que o ato se encontra em formação, antes de ser praticado, portanto ainda sujeito à aprovação prévia, “(...) visando prevenir a prática de ato ilegal ou não conivente com o interesse público.” (GUERRA, 2007, p. 25). Já o concomitante ocorre durante a execução do ato administrativo, atuando de forma simultânea ao momento em que é praticado.

Por fim, a modalidade de controle posterior faz referência ao momento em que o ato foi praticado em sua totalidade, está formalizado e possui eficácia no meio administrativo, e tem como objetivo “(...) rever tal ato para confirmá-lo, se legal e regular, corrigi-lo no caso de eventuais defeitos apurados ou desfazê-lo, por via da revogação ou declaração de nulidade.” (GAPARINI, 2012, p. 140).

No entanto, esta forma de divisão não pode ser confundida com a escolhida como tema do presente estudo, já que o controle se divide em modalidades quando o fator de diferenciação utilizado é o momento de seu exercício. O cerne desta pesquisa é o controle interno, que é um tipo de fiscalização, divergente de uma modalidade em razão de ser exercido em qualquer momento do ato administrativo, seja prévio, concomitante ou posterior.

## 1.2 TIPOS DE CONTROLE

Conforme demonstrado, quando toma-se como base a sua extensão, o controle administrativo pode ser categorizado em tipos, subdividindo-o em controle interno, externo e social. Segundo Evandro Martins Guerra, na Constituição Federal de 1988, “(...) o termo

“controle” foi utilizado em trinta e três diferentes dispositivos” (2007, p. 27), e dispõe sobre o controle externo e interno nos artigos 70 a 74, expostos nos tópicos seguintes.

No bojo do controle dos gastos públicos, amplamente difundidos são os controles externo e interno, os quais garantem segurança aos gestores nas tomadas de decisão, visto que proporcionam apoio técnico, portanto indispensáveis para a Administração e seus responsáveis.

Neste tópico, cada tipo de controle será exposto de forma separada, com ênfase no sistema de controle interno, mas todos, na prática, são interligados, pois:

Tradicionalmente se ensina que a principal função do controle interno é apoiar os trabalhos do controle externo. Esse apoio, contudo, só será efetivo se também o controle externo exercer institucionalmente o apoio na adequada estruturação e operação do controle interno (FERNANDES, 2016, p. 58).

Portanto, será utilizado como fator de diferenciação dos tipos de controle a sua extensão, ou seja, a localização do agente executor do controle, seja ele um órgão integrante da Administração Pública ou a própria sociedade.

### 1.3 CONTROLE EXTERNO

Identifica-se como controle externo a fiscalização exercida por um órgão que não aquele controlado, conceituado como “(...) a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2016).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, ao determinar os modos de fiscalização da Administração Pública, estabelece esta atribuição ao Congresso Nacional e a forma como ela será exercida, *in verbis*:

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 (BRASIL, 1988).

O texto constitucional, ao definir o Congresso Nacional como o competente para exercer tal controle, assenta, em seu artigo 71, que o mesmo “(...) será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)” (BRASIL, 1988) e define as suas competências nos incisos I a IX do referido dispositivo, de modo que “dessas competências constitucionalmente previstas para os tribunais de contas, é que podemos retirar as funções inerentes ao controle externo (...)” (GUERRA, 2007, p. 33).

Portanto, ao verificar as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União encontra-se as funções do controle externo, fato que demonstra como este órgão está relacionado com esta forma de fiscalização, pois é parte integrante do sistema de controle externo conceituado como:

(...) 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 de atos. (FERNANDES, 2016, p. 103)

Como o controle externo atua através do Congresso Nacional com apoio do Tribunal de Contas da União, em decorrência do princípio da simetria, no âmbito estadual, este tipo de controle é exercido pela Assembleia Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Neste liame, ao tornar necessário um equilíbrio fiscal permanente à Administração, impondo metas e limites de gastos, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliou as atribuições ao controle externo, pois, em seu artigo 59º, estabeleceu que as normas impostas pela referida lei serão fiscalizadas pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas e do controle interno de cada Poder, tornando o controle um dos pilares que estruturam este diploma legal ao elevar sua propriedade técnica.

Por fim, ressalta-se que o referido diploma legal, ao atribuir a fiscalização das normas impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 ao Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, promove uma relação com ao Art. 71 da Carta Magna, que estabelece aos mesmos institutos da Administração a função de exercer o controle externo, demonstrando que a lei trata do referido tipo de fiscalização.

#### 1.4 CONTROLE SOCIAL

Este tipo de controle possui relação direta com a atuação da coletividade na Administração, pois é o meio que possibilita a ação conjunta entre a sociedade e o governo na gestão dos bens públicos, já que o cidadão participa da fiscalização, do monitoramento e do controle das ações da administração pública (CGU, 2012).

O referido mecanismo é uma das formas de participação social, cujo objetivo é o controle, de modo que se faz necessária uma disponibilidade de informações ao indivíduo, que está abarcada pelo princípio da publicidade dos atos praticados pela Administração, resultando na definição de José dos Santos Carvalho Filho para este controle como um “(...) poderoso



instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício de poder” (2020, p. 932).

Devido à característica do controle social em integrar a sociedade e o governo, pois possibilita que o cidadão atue de forma direta como um fiscal, sendo uma forma de efetivação da democracia, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes demonstra:

O primeiro e talvez o mais valioso sistema de controle seja o social. Tratado em compêndios de política e de filosofia, mostra-se, sem dúvida, como o único verdadeiramente eficaz, porque considera todos os integrantes da sociedade. (2016, p. 55)

Com a implementação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, houve uma expansão nas possibilidades de controle social com a implementação de novos mecanismos de transparência, posto que o referido dispositivo visa regular como os órgãos públicos devem disponibilizar os seus dados à população, além de dar notoriedade ao tema, fomentando este tipo de controle.

A citada legislação regulamentou as imposições de transparência da Administração, bem como estabeleceu prazos para que as informações solicitadas pela população sejam divulgadas, subordinando a estas obrigações os órgãos públicos integrantes da administração direta dos três poderes em todos os níveis de governo, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011).

## 1.5 CONTROLE INTERNO

Considera-se como controle interno aquele realizado por um órgão para as suas próprias atividades, e compreende um sistema organizado visando garantir que os objetivos da Administração sejam alcançados com os riscos reduzidos, além de fornecer segurança ao gestor da legalidade de seus atos, de modo que Evandro Martins Guerra conceitua:

O controle interno pode ser entendido como um plexo de ações estabelecidas pela Administração Pública, de efeito *interna corporis*, para garantir a eficiência e a eficácia nas operações estatais e verificar o cumprimento das políticas estabelecidas em lei, visando ao alcance das metas e objetivos anteriormente programados (2005, p. 4).

Ao tratar da constituição do controle interno inserido em um ambiente organizacional, Crepaldi o define como:

“O controle interno constitui-se em um conjunto de instrumentos que possibilita às organizações seguir na direção certa e atentar para os diversos setores, a fim de conhecer a situação atual proposta e com isto, ter a vantagem de prever se pode empreender em seu negócio, ou se necessário corrigir algumas falhas para a melhoria do processo, dando novos rumos a sua gestão.” (CREPALDI, 2017, p.241).

Todos os entes federativos são compelidos, em acordo com o preceituado em lei, a possuir um eficiente sistema de controle interno, posto que a Constituição Federativa do Brasil, em seu artigo 74, assim impõe aos entes da Administração Pública direta e indireta, abarcando todas as três esferas dos poderes, *in verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Com o surgimento da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu normas no âmbito do direito financeiro e regulou a elaboração e fiscalização de orçamentos, o controle interno foi separado do externo, de modo a promover a independência deste mecanismo. No entanto, apenas na Constituição de 1988 que houve a previsão de um sistema que atue de forma integrada para fiscalizar as atividades internas da Administração Pública, abordagem esta que explicitou a centralização organizacional (BALBE, 2019).

Este mecanismo surge devido à necessidade de gerenciamento de riscos do setor público, que possui uma complexidade e pluralidade associadas aos princípios e normas estabelecidas para o funcionamento do Estado, de maneira que o ambiente controlado verifica e repara o risco de o objetivo da Administração não ser atingido na forma legal, na medida em que as atividades do controle estão voltadas para a orientação e aferição de resultados, não somente para fins de punição.

Ainda, cita-se a metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission* – COSO, que foi desenvolvida por um conjunto de organizações internacionais objetivando melhorar os relatórios financeiros e diminuir os riscos de inconsistências em determinado meio por meio da aplicação de uma estrutura organizada de gestão e, em seu

Relatório COSO II, ao tratar da relevância do controle interno na estrutura organizacional, o define como:

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. Controle Interno é:

(...)

Conduzido para atingir objetivos em uma ou mais categorias – operacional, divulgação e conformidade.

- Um processo que consiste em tarefas e atividades contínuas – um meio para um fim, não um fim em si mesmo.
- Realizado por pessoas – não se trata simplesmente de um manual de políticas e procedimentos, sistemas e formulários, mas diz respeito a pessoas e às ações que elas tomam em cada nível da organização para realizar o controle interno.
- Capaz de proporcionar segurança razoável - mas não absoluta, para a estrutura de governança e alta administração de uma entidade.
- Adaptável à estrutura da entidade – flexível na aplicação para toda a entidade ou para uma subsidiária, divisão, unidade operacional ou processo de negócio em particular. (COSO, 2013, p. 12).

Conforme o exposto, a metodologia COSO está direcionada para a promoção da melhoria nas atividades de controladoria, de modo a enfrentar os riscos inerentes à gestão ao estabelecer um modelo de atuação de um controle interno eficaz e voltado para identificação, avaliação, e administração dos riscos.

Como instrumento deste tipo de controle, cita-se a auditoria interna, que, a partir de uma abordagem metódica, objetiva avaliar e melhorar a eficácia do gerenciamento de riscos dos atos de uma organização, atuando de modo a fornecer ao gestor informações de suporte para as suas tomadas de decisão (TCU, 2009).

Ao estabelecer preceitos para o bom funcionamento de um sistema de controle interno, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI formulou diretrizes que objetivam promover a eficácia do sistema de controle interno de um órgão, de forma que os elementos essenciais são: ambiente de controle, avaliação de riscos, monitoramento, atividades de controle e informação e comunicação. Estes elementos são inter-relacionados, portanto, suas atividades são integradas para a formação de um sistema de fiscalização (INTOSAI, 2004. Traduzido pelo Tribunal de Contas da Bahia em 2007).

Dos elementos essenciais para a estruturação do referido sistema, o ambiente de controle é o alicerce do controle interno, pois ele influencia em como os métodos e planos de gestão serão determinados, posto que neste meio é que as regras e estruturas de funcionamento são estabelecidas. De acordo com as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público da INTOSAI:

Os elementos do ambiente de controle são:

- (1) a integridade pessoal e profissional e os valores éticos da direção e do quadro de pessoal, incluindo uma atitude de apoio ao controle interno, durante todo o tempo e por toda a organização;
- (2) competência;
- (3) o "perfil dos superiores" (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial);
- (4) estrutura organizacional;
- (5) políticas e práticas de recursos humanos. (INTOSAI, 2004. Traduzido pelo Tribunal de Contas da Bahia em 2007, p. 35)

Desta forma, uma avaliação destinada a identificação e análise dos riscos ao atingimento do objetivo da entidade só é possível se inserida em um ambiente de controle, pois o mesmo permite uma avaliação da probabilidade de ocorrência dos vícios, ao passo que busca planejar uma resposta para o tratamento do risco, procedimento este que deve ser contínuo e sujeito a constantes revisões.

No momento de gerenciamento do risco, as atividades de controle, compreendidas em preventivas e detectivas, são direcionadas para o tratamento dos vícios, e, posteriormente, a sua comunicação através de relatórios com as informações operacionais, que relatam os dados relacionados a atividades e condições externas que influenciam a gestão (TCU, 2009).

Por fim, o monitoramento, último elemento da composição sugerida pela INTOSAI, consiste no acompanhamento e análise da estrutura do sistema de controle como um todo, de modo que é executado de forma contínua e por meio de avaliações em separado, como exemplo as já mencionadas auditorias internas (INTOSAI, 2004. Traduzido pelo Tribunal de Contas da Bahia em 2007).

Portanto, pode-se afirmar que o sistema de controle interno é uma estrutura organizada, direcionada para o desempenho das competências das unidades de controle interno mediante o aperfeiçoamento das técnicas de fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial.

Para que o sistema de controle interno seja eficaz, exige-se mais do que a fiscalização a procedimentos, o mesmo deve estar inserido em uma estrutura de governança direcionada para o julgamento, ou seja, deve ser objeto de constantes avaliações por parte da própria gestão.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, seguindo os ditames impostos pela Carta Magna em seus artigos 70 e 74, estabelece no artigo 116 da Lei nº 1.284/2001, Lei Orgânica do TCE/TO, a finalidade do sistema de controle interno, *in verbis*:

Art. 116. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado e dos Municípios;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual e das administrações municipais, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e dos Municípios;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (TCE, 2001, p. 37).

Neste liame, ao buscar a integração com o sistema de fiscalização em tela, o TCE/TO define como será exercido o seu controle interno no artigo 381 de seu Regimento Interno:

Art. 381 - O órgão de controle interno, no âmbito do Tribunal de Contas, vincula-se diretamente à Presidência e será exercido com objetivo de velar pela eficiência de suas atividades, estimular a observância das diretrizes estabelecidas e avaliar o cumprimento das metas programadas.

§ 1º - O órgão de controle interno submeterá ao Presidente do Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, após a sua posse, o programa, com respectivos cronogramas, métodos e procedimentos, a ser adotado no desempenho das suas atividades.

§ 2º - O órgão de controle interno, apresentará ao Presidente do Tribunal, trimestralmente e ao final do exercício, relatórios contendo recomendações para uma efetiva política de qualidade de serviços por parte do Tribunal de Contas. (TCE, 2002, p. 184)

É importante destacar o disposto na Resolução nº 04, de 6 de agosto de 2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, que aprova diretrizes relacionadas ao controle interno como instrumento de eficiência dos Tribunais de Contas, e conceitua Unidade de Controle Interno como:

Unidade de Controle Interno: a estrutura organizacional deve contemplar uma unidade de controle interno, que deve ser independente da gerência e que se reportará diretamente à autoridade máxima da organização, responsável pela coordenação, orientação e avaliação do Sistema de Controle Interno da entidade (2014, p. 8).

Destarte, evidencia-se que o TCE/TO direcionou o seu sistema de controle interno para a orientação e verificação dos resultados estipulados pelas metas já estabelecidas, de forma que sejam recomendadas políticas para incrementar a qualidade de seus atos, subordinando o órgão responsável pelo controle diretamente à Presidência, desta forma aumentando a sua eficácia na gestão ao seguir as diretrizes, princípios e conceitos determinados pela citada Resolução da ATRICON.

Ao estabelecer as atribuições dos órgãos que compõem a estrutura do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, a Resolução Administrativa – TCE/TO nº 03, de 5 de agosto

de 2009, estabelece a organização da Diretoria Geral de Controle Interno – DIGCIN, além de instituir sua finalidade como:

A Diretoria Geral de Controle Interno tem por finalidade assessorar o Presidente na supervisão da correta gestão orçamentário financeira e patrimonial do Tribunal de Contas, sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia (TCE, 2009, p. 7).

Neste sentido, com o intuito de inserir a gestão financeira em um ambiente controlado, a referida Resolução Administrativa assenta, dentre outras, como funções específicas atribuídas a DIGCIN as de:

4 – Funções Específicas:

I - Realizar acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional das unidades do Tribunal, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia;

(...)

XV - Orientar e auxiliar na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, conforme planejamento e diretriz estabelecida pela Administração do Tribunal (TCE, 2009, p. 7).

Ressalta-se que a função de orientar e auxiliar na gestão financeira e orçamentária, de forma a racionalizar a execução da despesa é atribuída a DIGCIN, posto que está diretamente subordinada a presidência e integra o fluxo dos procedimentos licitatórios realizados no TCE/TO em sua fase interna e externa.

## 1.6 O CONTROLE INTERNO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

O capital referente às receitas públicas deve ser gerido em acordo com o estabelecido em lei, com vista aos princípios gerais impostos à Administração pela Constituição Federal em seu artigo 37, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). (BRASIL, 1988).

No entanto, não basta que estes recursos sejam geridos apenas em acordo com as formalidades legais mencionadas no tópico anterior, posto que se faz necessário a obtenção de benefícios para a sociedade na medida em que sejam gastos da maneira mais econômica possível. Neste sentido, define-se economicidade como:

O vocábulo economicidade se vincula, finalisticamente, no plano da ciência econômica e da teoria geral da administração, à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico (BUGARIN, 2004, p. 1).

Neste liame, as licitações possuem um importante papel, já que são o meio utilizado pela Administração para contratar o fornecimento de bens e serviços para si. Devido a esta característica, impõe-se uma série de formalidades que devem ser seguidas, estruturadas com o intuito de diminuir a ocorrência de erros e desvios, de modo que o controle interno se torna vital para sua efetivação.

Ao abordar que a extensão do controle no procedimento licitatório deve ir além da mera fiscalização legal, e a possibilidade de revogação de atos com vícios, Edgar Guimarães explicita que:

Constitui controle amplo de legalidade estrita e também principiológico, que abrangerá inclusive a análise da legitimidade e que, ao final do procedimento, determinará a consequente homologação, ou não, hipótese em que poderá ser decretada a anulação ou revogação da licitação (2014, p. 6).

Portanto, devido aos elevados valores envolvidos nestes processos administrativos, não se pode permitir um controle cuja atuação seja meramente punitiva, atuante somente *a posteriori*, analisando as ilegalidades dos atos quando já consumados, desta forma gerando resultados quando os atos já estão externados fora do ambiente de controle, diminuindo a sua eficácia ao limitar o momento de sua execução.

A fiscalização, de outro modo, deve ser enfatizada na prevenção de irregularidades materiais e formais, de maneira que incida na fase interna e na externa da licitação eficazmente, atuando de modo prévio, concomitante e posterior, com abrangência a todas as modalidades de fiscalização, já demonstradas nesta pesquisa em tópicos anteriores (GUIMARÃES, 2014).

Como a licitação é um processo administrativo vinculado a uma norma federal, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que regulamenta todas as suas fases e modalidades, o seu processamento está sujeito a amplas possibilidades de ocorrência de erros e desvios, não excludente o afastamento do próprio dispositivo legal, portanto a gestão financeira, ao não observar o cumprimento de qualquer um dos artigos da lei que disciplina as licitações, está sujeita a ofensa ao princípio da legalidade.

Desta forma, um ambiente de controle capaz de gerenciar riscos, ao passo que permite os seus tratamentos na fase preparatória da licitação é de suma importância, posto que a grande

maioria das irregularidades identificadas em um momento posterior ao procedimento licitatório advêm da ausência de um efetivo controle interno (BORGES, 2006).

Apesar das restrições impostas pelo princípio da legalidade da Administração Pública, a lei que regula as licitações concede uma determinada discricionariedade aos gestores, na medida que permite a dispensa de licitações em hipóteses descritas neste diploma legal, sendo uma delas o limite de valor. Esse poder de decisão é um gerador de riscos, pois propicia a ocorrência de desvios de recursos públicos, já que simplifica o procedimento licitatório.

Neste contexto de gerenciamento de recursos financeiros, por exemplo, a implantação de um sistema de controle interno possibilita a identificação destes riscos e o tratamento dos mesmos ao avalia-los antes de sua ocorrência devido ao seu caráter preventivo, e, caso ocorram, sejam detectados e corrigidos do modo mais célere possível pelo próprio controle interno. Assim, evita-se ilegalidades passíveis de punição que possam ser cometidas pelo gestor público ao garantir legalidade de seus atos (ATRICON, 2014).

Portanto, o controle interno deve garantir a efetivação da condição mais favorável ao ente público, além de realizar atividades de análise prévia, acompanhamento e controle dos bens ou serviços que virem a ser contratados, manter cadastro atualizados dos fornecedores e controle de preços sobre os produtos e serviços contratados, bem como verificar os parâmetros para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitações, mitigando os riscos de ocorrência de procedimentos ilegais, os corrigindo eficazmente.

Isto posto, para a concretização de um sistema de controle interno faz-se necessário que sejam estabelecidos os seus objetivos de forma clara, possibilitando a redução de riscos ao atingimento de determinado propósito ao gerar um ambiente de controle.

Como os mecanismos de controle utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins nos procedimentos licitatórios e seus resultados são o foco deste trabalho, a licitação, suas modalidades e fundamentos legais serão abordados de forma específica no tópico a seguir.

## 1.7 CONCEITO E MODALIDADES DE LICITAÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, estabeleceu o processo licitatório como meio utilizado pela Administração Pública para a contratação de bens e serviços, sendo o antecedente do contrato administrativo, *in verbis*:

Art. 37 (...)

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública



que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Este dispositivo é regulamentado pela Lei nº 8.666/93, que institui no ordenamento jurídico normas para licitações e contratos da Administração Pública, demonstrando em seu artigo 3º a destinação da licitação, bem como vinculando este instituto aos princípios básicos da Administração:

Art. 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 (BRASIL, 1993).

Logo, entende-se que a licitação é um procedimento que possui como objetivo a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, e prossegue a partir de uma competição composta pelo seguimento de atos ordenados vinculantes para os licitantes e para a Administração (MEIRELLES, 2016).

Em seguimento, ao ponderar o estabelecido em lei na busca de uma definição do procedimento licitatório, Marçal Justen Filho o conceitua como:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica (2018, p. 374).

Nota-se que no conceito apresentado, o autor faz menção ao edital da licitação, posto que ressalta o seu caráter discricionário dentro do procedimento licitatório, pois o mesmo estabelece os requisitos para participação e as regras para o julgamento das propostas.

A lei estabelece que estão submetidos à utilização de licitação todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas diretamente ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993). Portanto, evidencia-se que a licitação foi imposta a gestão pública como um todo, a exceção da administração indireta a qual possui o procedimento simplificado, demonstrando a abrangência deste procedimento.

Ainda, destaca-se que ao tratar do conceito e finalidade das licitações, Maria Sylvia Zanella Di Pietro estabelece:

Pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (2019, p. 411).

Portanto, licitação é a regra para as aquisições de bens e serviços da Administração Pública, imposta pela Carta Magna, e trata-se de um conjunto de atos vinculantes com o intuito de selecionar a melhor proposta à Administração, visando a celebrar um contrato administrativo, processada em conformidade com os princípios básicos impostos à gestão pública, partindo-se de uma fase preparatória ao edital de concorrência e possui como conclusão a prestação de seu objeto licitado.

A Lei nº 8.666/93, além de estabelecer normas gerais às licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações da Administração Pública, como a forma de abertura das propostas aos interessados e suas condições, além da forma de apresentação de suas propostas, também estabelece especificidades, instituindo formas e modalidades em que estas serão realizadas ao tomar como base os valores e características dos bens e serviços objetos do procedimento.

Desta forma, entende-se que as compras públicas devem seguir os princípios constitucionais dispostos no artigo 37 da Lei Maior, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, não obstante aqueles específicos expressos no artigo 3º da Lei nº 8666/1993, igualdade entre os licitantes, da seleção da proposta mais vantajosa, da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, da publicidade, da isonomia, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Estes dois dispositivos mencionados representam uma ideia fundamental ao instituto jurídico da licitação pública e servem para o melhor entendimento de seu processo como um todo. Portanto, caso os princípios citados não sejam observados, os procedimentos licitatórios estarão sujeitos à invalidade do procedimento.

O procedimento licitatório divide-se em duas fases: interna e externa. O ato que divide as duas fases deste procedimento é a publicização do edital, portanto a fase interna se desenvolve antes da publicação do mesmo, e envolve apenas a Administração, pois é o momento em que a Administração define o objeto da contratação em acordo com as suas necessidades, bem como as condições de celebração do mesmo, a sua modalidade, e como será

conduzido o processo por meio do qual a empresa será escolhida para celebrar o contrato (FURTADO, 2020).

Ainda, de acordo com o § 7º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, quando se trata de compras públicas, deverão ser observados ainda os seguintes critérios: a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilizações prováveis e as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

Já na fase externa da licitação, compreendida como segunda fase, tendo como marco inicial a divulgação do instrumento convocatório, há participação direta dos licitantes, já que se trata de quando é escolhido quem será contratado. Ainda, Lucas Rocha Furtado correlaciona as fases da licitação da seguinte forma:

Nesses termos, não há como a segunda fase ser realizada corretamente, de modo a que sejam atendidas as necessidades que levaram a Administração a decidir-se pela contratação, se a própria Administração não tiver promovido a perfeita definição dessas necessidades, o que é feito na fase interna (2020, p. 340).

A Lei 8.666/93, em seu artigo 22, considera como modalidades de licitações a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e, por fim, o leilão. No entanto, além destas, há a modalidade denominada pregão, instituída pela Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 e regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 em sua forma presencial, e na forma eletrônica regulamentado pelo Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019.

Ainda há hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, enumerados pela lei que institui normas para as licitações em seus artigos 24 e 25, que devem ser justificados. No caso de dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação, desta forma a lei faculta a dispensa, como no caso de pequenos valores.

De outro modo, quando se trata de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, posto que só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, ou seja, um objeto ou prestação de serviços específicos, o que torna a licitação inviável já que se prestado de diferente modo não satisfará a Administração (DI PIETRO, 2019).

Estas modalidades serão expostas individualmente a seguir, com ênfase no pregão na sua forma presencial e eletrônica, pois é a modalidade mais utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para fins de futuras contratações.

### **1.7.1 Concorrência**

Concorrência é a modalidade de licitação em que quaisquer interessados que comprovem os requisitos mínimos de qualificação dispostos no edital podem participar do certame, portanto não é exigido cadastro prévio. É uma modalidade própria para contratos de grande valor, com ampla publicidade e universalidade, posto que quaisquer interessado pode apresentar suas respectivas propostas.

No entanto, apesar de não ser exigido cadastro prévio, ressalta-se que na fase inicial ocorrerá a habilitação preliminar dos concorrentes a fim de que demonstrem possuir os requisitos mínimos exigidos no edital para a participação do certame, sendo esta uma característica da universalidade evidente nesta modalidade (DI PIETRO, 2019).

Conforme se extrai do § 3º do artigo 23 da Lei de Licitações, o objeto desta modalidade licitatória pode ser compra ou alienação, *in verbis*:

Art. 23. (...)

(...)

§ 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País (BRASIL, 1993).

Por fim, evidencia-se a preferência da utilização desta modalidade licitatória para a realização de contratos de obras e serviços de engenharia devido aos elevados valores envolvidos em contratações deste tipo.

### **1.7.2 Tomada de preços**

A tomada de preço é realizada entre interessados cadastrados, ou "(...) que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação" (BRASIL, 1993). Esta qualificação exigida é feita com base nas especializações técnicas e econômicas, e dispensa aos concorrentes de terem de juntar os documentos referentes à sua habilitação.

A característica que difere esta modalidade da anterior é a exigência de habilitação prévia através de registros cadastrais, que "(...) são assentamentos que se fazem nas repartições administrativas que realizam licitações, para fins de qualificação dos interessados em contratar com a administração, no ramo de suas atividades" (MEIRELLES, 2016).

Esta espécie de licitação é admissível para obras e serviços de engenharia cujo valor estimado da contratação seja de até três milhões e trezentos mil reais, e compras de até um

milhão, quatrocentos e trinta mil reais, conforme dispõe o Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, que atualiza os valores de que trata o artigo 23 da Lei de Licitações.

### **1.7.3 Convite**

O convite é uma modalidade mais simples, posto que se destina a contratações de pequeno valor. Por isto não se exige publicação, já que a convocação, diferente das demais modalidades, é feita por escrito diretamente aos escolhidos pela Administração através da carta-convite, de forma que se requer no mínimo três interessados do ramo relativo ao objeto, sejam estes cadastrados previamente ou não.

Portanto, nos casos em que houver menos de três interessados, será possível o andamento da licitação desde que as circunstâncias causadoras sejam devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite, ou seja, a Administração convocará outros possíveis interessados a fim de garantir a legalidade (BRASIL, 1993).

Ressalta-se que, conforme o estabelecido pelo Decreto nº 9.412 de 2018, o limite de valores para utilizar esta espécie licitatória é de trezentos e trinta mil reais para obras e serviços de engenharia e, nos casos de compra, até cento e setenta e seis mil reais.

### **1.7.4 Concurso**

O concurso é a modalidade de licitação para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, em contrapartida a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, em que qualquer interessado pode participar. Nesta modalidade, o instrumento convocatório deve ser publicado com um mínimo de 45 dias de antecedência, de modo que os trabalhos devem ser entregues acabados, a fim de serem avaliados pela comissão referente ao mesmo.

Neste caso, as formalidades específicas da concorrência são dispensadas, na medida em que se busca não o melhor preço, mas, sim, a melhor técnica. Desta forma, Hely Lopes Meirelles explicita que:

O concurso exaure-se com a classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios, não conferindo qualquer direito a contrato com a Administração. A execução do projeto escolhido será objeto de nova licitação, já agora sob a modalidade de concorrência, tomada de preços ou convite, para realização da obra ou execução do serviço (2016, p. 396).

Portanto, a sua publicidade é assegurada por meio do instrumento convocatório e, conforme o estabelecido na Lei nº 8.666/93, deve possuir regulamento próprio que indique as

exigências para a realização do concurso e os critérios para participação de qualquer interessado.

### **1.7.5 Leilão**

Quanto a esta espécie, a Administração a utiliza para venda de bens móveis inservíveis ou produtos apreendidos legalmente ou penhorados. A alienação de bens imóveis é a exceção, pois é permitida apenas àqueles em que a aquisição tenha ocorrido a partir de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (BRASIL, 1993).

Diferente das outras modalidades de licitação, o leilão permite que o interessado apresente diversas propostas com o fim de aumentar o preço dos lances, de modo que as propostas são públicas, portanto, não há sigilo como nas outras espécies licitatórias.

Ao se tratar da habilitação dos licitantes, nesta modalidade de licitação, explicita-se que:

Em relação ao leilão, a lei não impõe formas rígidas, dispensando, inclusive, a necessidade de habilitação – isto não impede, porém, que a Administração se certifique da capacidade de pagamento do interessado, ou seja, se o interessado em adquirir o bem em leilão possui condições econômicas de honrar o preço que ele próprio apresentou (FURTADO, 2020, p. 285).

Por fim, ressalta-se que no leilão administrativo, de que trata este título, os bens a serem leiloados são previamente avaliados, além de ser dada ampla publicidade ao edital para que, na sua execução, haja o maior número possível de interessados.

### **1.7.6 Pregão**

Esta modalidade não está disposta na Lei de Licitações, mas, sim, na Lei nº 10.520 de 2002, e trata-se de espécie utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns. Além destes dispositivos legais mencionados, cita-se o Decreto nº 10.024 de 2019, que regula o pregão em sua forma eletrônica, o qual revogou o Decreto nº 5.450 de 2005.

A Lei nº 10.520 de 2002 estabelece o objeto desta modalidade licitatória, bem como a definição de bens e serviços comuns, *in verbis*:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.  
Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

Portanto, extrai-se do texto legal que o pregão está destinado à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, de modo que a sua competição é composta de propostas e lances feitos em sessões públicas.

Ao tratar desta modalidade de licitação, Fernanda Marinela aborda a finalidade da sua instituição, bem como a celeridade que diferencia esta das demais formas licitatórias anteriores:

A nova modalidade foi instituída com o escopo de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, além de desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas do procedimento, contribuindo para a redução de despesas e concedendo maior agilidade nas aquisições. (...) Busca-se o máximo pelo menor preço (2020, p. 525).

Desta definição entende-se que no pregão não se leva em consideração o fator técnico como na modalidade de concurso, por consequência o critério de julgamento se torna objetivo, já que o fator preço é o avaliado nesta modalidade e, em decorrência disto, não é utilizado para a contratação de obras e serviços de engenharia que não sejam comuns.

No pregão, diferentemente das modalidades reguladas pela Lei nº 8.666/93, não há a figura da comissão, cujo papel é de conduzir a licitação. Nesta espécie, a responsabilidade pela sua condução é do pregoeiro, um único agente, a quem compete a classificação de propostas, habilitação do licitante que será contratado e adjudicação do objeto da licitação, estas atribuições, dentre outras, estão dispostas no Decreto nº 3.555 de 2000, que aprova o regulamento do pregão.

Assim como na concorrência, o pregão possui sua fase interna e externa, cujo marco diferenciador entre as fases é o mesmo das demais modalidades licitatórias, qual seja, a publicação do edital de convocação. No entanto, há determinadas peculiaridades no pregão que diferem o seu procedimento dos demais, como a inversão das fases de habilitação e classificação, garantindo maior celeridade e competitividade ao possibilitar que pregoeiro habilite somente o licitante melhor classificado no certame.

Ao tratar da fase preparatória do pregão, José dos Santos Carvalho Filho ressalta os atos que a compõem:

Assim, deve a autoridade competente, primeiramente, justificar a necessidade da contratação e, ao fazê-lo, cumpre-lhe definir o objeto da competição e o que será exigido para a habilitação. Outras providências a serem adotadas são: (1) os critérios de aceitação das propostas; (2) a antecipação das cláusulas contratuais, com a necessária fixação do prazo de fornecimento; (3) as sanções para a hipótese de inadimplemento; (4) avaliação prévia dos bens e serviços a serem contratados (2020, p. 305).

Já o Decreto nº 3.555/00, ao dispor sobre a fase preparatória do pregão, institui a exigência da elaboração do documento denominado termo de referência. Este documento possui grande importância para a realização da sessão pública do pregão, posto que possibilita ao pregoeiro tenha conhecimento dos elementos que definam de forma detalhada o objeto licitado, já que sua função é a de informar:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:  
(...)

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000).

Esta fase preparatória do pregão é um dos focos desta pesquisa, já que quando inserida em um ambiente de controle, associada a um sistema de controle interno eficiente capaz de gerenciar riscos, reduz as dificuldades tanto para os licitantes, quanto para a Administração Pública ao mitigar as falhas já observadas em uma fase preparatória (FURTADO, 2020).

No que diz respeito a fase externa deste procedimento, ressalta-se que há uma peculiaridade no pregão quando comparado a concorrência, que é a inversão das fases de habilitação e classificação, estabelecida pela Lei nº 10.520 de 2002 com o intuito de promover maior celeridade ao certame, posto que só há necessidade de uma habilitação, a daquele que apresentar proposta mais vantajosa. Ao tratar desse momento da licitação, destaca-se:

Quanto à fase externa, está disciplinada no artigo 4º, em 23 incisos, que descrevem os vários atos do procedimento, que compreende basicamente as seguintes fases: edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação (DI PIETRO, 2019, p. 474).

Por fim, o pregão, como mencionado anteriormente, também pode ser aderido em sua forma eletrônica, em que os licitantes se encontram e participam por salas virtuais na internet, previsto no § 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/02 e segue as mesmas fases do comum. No entanto, a sua regulamentação está prevista no Decreto nº 10.024/19, ressaltando-se que as sessões públicas nesta forma serão realizadas, *in verbis*:

Art. 5º O pregão, na forma eletrônica, será realizado quando a disputa pelo fornecimento de bens ou pela contratação de serviços comuns ocorrer à distância e em sessão pública, por meio do Sistema de Compras do Governo federal, disponível no endereço eletrônico [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).



§ 1º O sistema de que trata o caput será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que garantam as condições de segurança nas etapas do certame (BRASIL, 2019).

Além disto, a lei estabelece a forma eletrônica como preferencial diante da forma presencial. A preferência nesta forma retrata, mais uma vez, como esta modalidade de licitação busca a celeridade no decorrer dos seus atos, além de conceder mais amplitude de interessados na medida em que há maior publicização nos meios eletrônicos.

## **2 A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA ANÁLISE PRÉVIA DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO TCE/TO EM 2019**

Conforme estabelece a Constituição Estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins é o órgão incumbido com a função de auxiliar a Assembleia Legislativa na sua função de controle externo, composto por Conselheiros, gerido por um Presidente com mandato de dois anos, sede em Palmas, com possui quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território do estado. Dentre as suas competências, destaca-se a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (Constituição Estadual, 1989).

O presente capítulo expõe o estudo empreendido na atualização do redesenho do fluxo dos processos administrativos de compras, dispensa e inexigibilidade de licitações no TCE/TO, implementado pela Diretoria Geral de Controle Interno – DIGCIN, no ano de 2019. Com o propósito de atingir os objetivos propostos pela pesquisa, a extração dos dados realizou-se a partir de análise documental e bibliográfica, cujas fontes são o Portal da Transparência, documentos dos processos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, e referencial teórico relacionado com o tema.

Os principais documentos utilizados nesta etapa da pesquisa são o Relatório Anual de Atividades do TCE/TO e o Relatório Anual de Atividades da DIGCIN, ambos referentes ao ano de 2019, que contém os resumos dos resultados do controle fiscalizador e recomendações de aperfeiçoamento de gestão.

A partir da missão de “satisfazer as necessidades da sociedade quanto à correta aplicação dos recursos públicos, garantindo um transparente, eficiente e eficaz sistema de fiscalização da gestão pública” (TCE, 2019, p. 27), e com o intuito de promover a melhoria na governança e gestão dos processos de aquisições, o TCE/TO atualizou o fluxo do macroprocesso de compras, o subprocesso de licitação na modalidade de pregão eletrônico, bem como o de dispensa e inexigibilidade de licitações.

Os critérios observados para a atualização foram o da necessidade de melhorias no trâmite e celeridade na análise dos processos, bem como aprimoramento das atividades realizadas ao decorrer do mesmo com a identificação dos riscos e pontos críticos, visando evitar o retrabalho das unidades integrantes do fluxo processual.

No desenvolvimento da atualização, objetivando a coleta de dados para compor um entendimento geral do processo de compras, foram realizadas reuniões com as unidades do TCE/TO que integram o fluxo do macroprocesso, dentre estas unidades destaca-se a Assessoria

Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional - ASPDO que coordenou os trabalhos de atualização, pois conforme estabelece a Resolução Administrativa – TCE/TO nº 03/2009 em seu inciso XI, item 4, possui como atribuição a de:

Art. 1º. Estabelecer as atribuições dos órgãos que compõem a estrutura do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos das disposições contidas nos Anexos I a IV desta Resolução Administrativa.

4 – Funções Específicas:

(...)

XI - realizar estudos, estruturar e coordenar os trabalhos de redesenho de processos do TCE, em parceria com a área de Controle Externo, buscando o aperfeiçoamento dos procedimentos de trabalho bem como dos sistemas e métodos de auditoria utilizados (TCE, 2009, p. 9).

Neste sentido, na concepção da atualização do fluxo processual foi utilizado o conceito de gestão de riscos adotado como referência na elaboração do Planejamento Estratégico do TCE/TO referente ao biênio 2019-2020, qual seja:

Gestão de riscos – processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (TCE, 2019, p. 15).

Também, para subsidiar a atualização do fluxo, foi adotado os conceitos estabelecidos no Manual de Gestão Riscos do Tribunal de Contas da União, que visa promover a segurança no alcance dos objetivos institucionais ao definir risco como “possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos” (2018, p. 16).

Desta forma, a unidade de controle interno do TCE/TO atua de forma ativa no fluxo, posto que é o setor cuja atribuição se relaciona com a de gerir e mitigar os riscos inerentes à Administração. Por isto, será demonstrada a relevância da atuação do controle interno na análise prévia dos editais de licitação, sobretudo na fase interna do processo licitatório.

No capítulo anterior, ao se tratar das fases do procedimento licitatório, foi demonstrado que a licitação possui a sua fase interna e externa, de modo que a publicação do edital é ato que distingue estas. A fase interna, também denominada como fase preparatória, consiste nos atos praticados anteriormente a publicização da concorrência.

Antes de adentrar ao controle na fase preparatória dos editais licitatórios, e considerando que o pregão em sua forma eletrônica é a modalidade de licitação mais utilizada pelo TCE/TO, ressalta-se os procedimentos que devem ser observados nesta fase, em acordo com a Lei nº 10.520/02, *in verbis*:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; (...) (BRASIL, 2002).

Nas licitações em geral a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 6º, inciso IX, tornou obrigatória a elaboração de Projeto Básico, que constitui:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares (BRASIL, 1993).

Em contrapartida, quando se trata de pregão eletrônico e presencial, há o Termo de Referência, cuja função se assemelha à do Projeto Básico, posto que consiste:

Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gasto público (SANTANA, CAMARÃO, CHRISPIM, 2020, p. 40).

Neste sentido, o termo de referência constitui-se em um documento basilar direcionar as relações entre o objetivo da Administração Pública na contratação e os demais envolvidos no edital licitatório. Devido a esta característica, a Lei nº 8666/93 determina que o projeto básico, no caso do pregão, termo de referência, deve estar anexado ao edital, dele sendo parte integrante, *in verbis*:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos; (BRASIL, 1993)

Devido à natureza desta etapa da licitação, a Administração é, ainda, a única integrante do procedimento, portanto há uma redução nas variáveis geradoras de riscos, posto que a ausência de terceiros interessados participantes possibilita um ambiente mais controlado quando implementado um controle interno efetivo, desta forma concretizando o fundamento para todos os componentes do ambiente de controle, promovendo a mitigação de riscos (TCU, 2009).

Assim, com o apoio técnico da unidade de controle, é possível uma melhor definição do objeto a ser contratado dentro dos limites legais quanto às especificações, e uma estimativa do impacto financeiro do valor da contratação no órgão (MELLO, 2019).

Destarte, a elaboração tanto do Projeto Básico quanto do Termo de Referência é peça essencial para o edital do procedimento licitatório, posto que cumprem com os requisitos relacionados a definição do objeto da licitação, forma de execução, prazos e pagamentos. Como a elaboração defeituosa de um edital traz controvérsias e divergências entre a Administração e o contratado, o controle interno deste ato possibilita a redução dos futuros estraves que mitigariam a celeridade proposta pelo pregão, já que "a redação do edital constitui o momento mais importante da fase interna da licitação" (FURTADO, 2020).

Ao tratar da importância do controle interno nas empresas no fluxo de operações, que pode ser transposto para o âmbito da gestão pública nos fluxos de processo, Crepaldi estabelece que:

“A importância do C.I. pode ser entendida quando se verifica que ele pode garantir a continuidade do fluxo normal de operações das empresas, assim a contabilidade dos resultados gerados por tal fluxo assume importância vital para os empresários que se utilizam dela para a tomada e decisões” (CREPALDI, 2017, p. 249)

Isto posto, evidencia-se que o controle interno, atuando não somente como meio de fiscalização, auxilia o gestor na prevenção de inconsistências do processo licitatório ao garantir a legalidade e legitimidade dos atos praticados, bem como o cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas pela gestão ao corrigir possíveis desvios do planejamento estratégico previamente estipulado pela administração.

Neste sentido, ao tratar da garantia de que a Administração seja inequívoca, Cavalheiro e Flores demonstram que:

A garantia de honestidade, de eficiência, de prevenção dos erros e fraudes em qualquer organização não existe porque os processos são trabalhados por pessoas que, naturalmente, estão sujeitas a falhas, intencionais ou não. O que existe são meios de prevenir e detectar problemas de ordem formal ou material

que podem resultar em atos antieconômicos ou dolosos perante a Fazenda Pública (2007, p. 21).

Por fim, ressalta-se que devido ao ambiente de controle ser mais eficaz na fase interna da licitação, bem como a necessidade de observância de diversos dispositivos legais na elaboração do edital e os documentos a ele relacionados, e sua importância no procedimento licitatório, a implantação de uma unidade de controle interno atuante nestes atos promove a redução dos riscos e inconsistências que poderiam ocorrer após a abertura do procedimento licitatório.

## 2.1 A IMPLANTAÇÃO DA ATUALIZAÇÃO DO FLUXO DE COMPRAS NO TCE/TO

Segundo o delineado no subtítulo 1.8 desta pesquisa, os processos licitatórios são desenvolvidos em acordo com os dispositivos normativos que o regem e princípios básicos impostos à gestão, compostos de atos vinculantes com o objetivo de selecionar a melhor proposta à Administração.

O TCE/TO, por ser um órgão integrante da Administração Pública, está submetido ao regime das licitações, conforme determina a Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37 (...)

(...)

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

Importante ressaltar que na iniciativa privada e na gestão pública, a metodologia de governança por processos objetiva alcançar melhores resultados. Assim, para a melhora do desempenho de um órgão na resposta para as suas demandas, a exemplo o procedimento licitatório, faz-se necessário um planejamento de como será o fluxo dos processos internos, na medida em que:

Trata-se de uma das mais importantes dimensões para o sucesso da gestão, diz respeito à elaboração, implantação, procedimentos, diretrizes, ferramentas e instrumentos que direcionam a gestão por processos. Relaciona-se à definição de responsáveis pela tarefa de administrar os processos, à configuração da estrutura na organização e à coordenação das iniciativas de processos entre as unidades funcionais da organização (UNIRIO, 2014, p. 7).

Desta forma, é possível observar os resultados esperados nos processos, bem como os seus indicadores de desempenho, possibilitando que os mesmos sejam geridos e aprimorados dentro de um controle interno da qualidade dos atos que os compõem.

Com o intuito de satisfazer esta necessidade, um consistente fluxo de trabalho deve identificar os pontos críticos de cada atividade com o seu detalhamento e entendimento, na medida em que promove o apoio entre as unidades envolvidas em sua execução (MELLO, 2002). Assim, a gestão do processo se torna um mecanismo de ganhos de escala e otimização da produção de serviços da instituição que a implementa no âmbito interno.

Portanto, além de possibilitar a redução de riscos em suas execuções como o retrabalho, duplicidade de funções, perda na qualidade da saída do processo e morosidade, o redesenho do fluxo processual permite a melhoria da rotina dos atos de determinada instituição, ao passo que proporciona às unidades integrantes do processo o conhecimento pormenorizado e claro de suas atuações, bem como os resultados que devem ser alcançados pelas mesmas.

A partir desta premissa, a atualização do fluxo de compras, correspondente às imposições estabelecidas pela lei, é fundamental para uma gestão transparente e eficaz dotada de técnicas e metodologias modernas que promovam a desburocratização de suas atividades.

Uma das formas de apresentar o fluxo processual é por meio de fluxogramas, que consistem em “uma técnica de representação gráfica que se utiliza de símbolos previamente convencionados, permitindo a descrição clara e precisa do fluxo ou sequência de um processo, bem como sua análise e redesenho” (OLIVEIRA, 2009, p. 7).

Esta forma de apresentação é composta de diagramas que demonstram como será a forma de execução do trabalho, cuja função é a de simplificar e tornar claro o entendimento sobre determinado assunto, neste caso o macroprocesso de compras, permitindo a sua compreensão para as unidades que o compõem.

Ao tratar dos aspectos do fluxograma, o Manual de Metodologia de Gestão de Processos elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público demonstra que:

- A representação do processo por meio de fluxograma permite:
- Visão integrada do processo de trabalho;
  - Visualização de detalhes críticos do processo de trabalho;
  - Identificação do fluxo do processo de trabalho, bem como das interações entre os subprocessos;
  - Identificação dos potenciais pontos de controle;
  - Identificação das oportunidades de melhoria (2013, p. 27).

A partir desta premissa, o TCE/TO atualizou o fluxo do macroprocesso de compras, do subprocesso de compras modalidade pregão eletrônico e o de dispensa ou inexigibilidade de

licitação. No título seguinte, serão abordadas as etapas dos fluxos em que o controle interno atua de forma a mitigar a ocorrência de erros, identificando-os antes da publicização da licitação.

Será tomado como base para as atuações da DIGCIN o fluxo do macroprocesso de compras, posto que as etapas em que a mesma atua são as iguais nos demais fluxos, pois apenas ocorrem diferenças nas fases e nos prazos estabelecidos para o trâmite.

Para a conclusão do processo do macroprocesso de compras, foi estipulado o prazo de (150) cento e cinquenta dias, já no de subprocesso modalidade Pregão Eletrônico, o prazo é de (25) vinte e cinco dias, considerando que a sua execução é mais célere com relação às demais modalidades. Ainda, importante ressaltar que para o macroprocesso de compras nas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação, estipulou-se o prazo de (40) quarenta dias para a sua conclusão de análise e tramitação (TCE, 2019).

As referidas atualizações foram aprovadas pela Portaria - TCE/TO nº 441, de 27 de maio de 2019, que versa sobre o fluxo processual de compras e da licitação na modalidade de pregão eletrônico, e ordena a sua aplicação nas unidades; e Portaria – TCE/TO nº 756, de 23 de setembro de 2019, que dispõe sobre o fluxo de dispensa e inexigibilidade de licitação, devidamente publicadas nos Boletins Oficiais do TCE/TO de números 2315 e 2398.

Ressalta-se que apesar de outras unidades do TCE/TO participarem do fluxo, as especificidades de suas atuações não serão abordadas de forma detalhada, no entanto serão identificadas as etapas de suas manifestações no decorrer do processo.

## 2.2 FLUXO DO MACROPROCESSO DE COMPRAS DO TCE/TO

Os dados para subsidiar esta etapa da pesquisa foram extraídos do documento elaborado pela ASPDO em conjunto com as unidades participantes dos processos licitatórios no TCE/TO, intitulado “Processo Compras”, e está disponível no Processo SEI nº 19.001447-4, páginas 7 a 26, que contém o fluxograma do macroprocesso de compras, a descrição pormenorizada das etapas do fluxo e as atribuições específicas de todos os setores envolvidos, devidamente aprovado pela Portaria - TCE/TO nº 441/2019 já mencionada.

Observou-se que a DIGCIN atua no fluxo por meio de análises técnicas e, a partir destas, emite notas técnicas eletrônicas com ou sem recomendações de correção, de forma que:

Das análises efetuadas e para as inconsistências detectadas foram expedidas Notas Técnicas Eletrônicas com recomendações de correção, visando à conformidade dos atos com o ordenamento jurídico, aprimorando procedimentos e controles, e aumentando a responsabilidade gerencial de



forma a assegurar o cumprimento fiel da lei, das normas e dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os atinentes à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros (TCE, 2019, p. 3).

O fluxo de compras tem como início a necessidade da aquisição de bens ou contratação serviços, em que o setor requisitante da demanda inicia um processo no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, com a inclusão do estudo técnico preliminar e projeto básico ou termo de referência, o qual definirá o objeto da licitação, e deve possuir:

(...) a justificativa da necessidade, o detalhamento do objeto conforme especificado no Catálogo de Materiais e Serviços disponíveis através de banco de dados, a quantidade necessária, o prazo mínimo previsto para o atendimento da necessidade e demais informações pertinentes visando caracterizar adequadamente o objeto, cujas informações devem assegurar a viabilidade técnica da aquisição, possibilitar a avaliação do custo estimado, definição dos métodos de aquisição e prazo (TCE, 2019, p. 8)

O setor requisitante da licitação, em seguida, remeterá o procedimento para a Diretoria Geral de Administração e Finanças - DIGAF, que, após estudo financeiro e orçamentário, encaminhará o processo à DIGCIN para fins de análise técnica. Este é o primeiro momento de atuação do controle interno no fluxo, em que serão observados se estão contemplados todos os elementos básicos no termo de referência ou projeto básico, tais como:

1. Objeto: características ou descrição do objeto, quantitativo de bens a serem adquiridos;
2. Condições de recebimento objeto;
3. Justificativa (motivação da aquisição/contratação);
4. Valor estimado da contratação;
5. Dotação orçamentária;
6. Requisitos necessários para habilitação;
7. Forma e regime de execução;
8. Condições de garantia/assistência técnica;
9. Indicação do gestor/fiscal do contrato;
10. Prazos para execução;
11. Garantia contratual;
12. Obrigações da contratante e da contratada;
13. Vigência do contrato;
14. Sanções administrativas por inadimplemento. (SANTANA, CAMARÃO, CHRISPIM, 2020, p. 67).

Ressalta-se que a responsabilidade pelo planejamento da contratação fica a cargo da unidade requisitante, que é aquela detentora das informações e dos conhecimentos técnicos necessários à aquisição ou contratação desejadas, visto que cada certame licitatório, ante à variedade de objetos possíveis, apresenta aspectos próprios impossibilitando a padronização das suas características e critérios técnicos.

Após a análise técnica, caso sejam identificadas inconsistências no Termo de Referência ou Projeto Básico, o processo retornará para o setor requisitante da demanda para fins de correções e adequações necessárias, de modo a assegurar que as observações do controle interno sejam atendidas ou justificadas.

Na sequência, a demanda é encaminhada ao Gabinete da Presidência do TCE/TO para manifestar-se quanto a autorização ou não da solicitação, e quando autorizada será encaminhada para os demais setores para fins de pesquisa de preços; reserva orçamentária para a demanda; parecer jurídico; verificação de casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação; elaboração de edital e demais formalidades para a abertura do procedimento licitatório. Enfatiza-se que as etapas descritas neste parágrafo não são de competência da DIGCIN, mas de outras unidades que participam do macroprocesso de compras (TCE, 2019).

Como exemplo dessas unidades, cita-se a Diretoria de Orçamento Administrativo e Finanças; a Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios e a Assessoria Jurídica, que atuam nas etapas da fase interna da licitação já narradas dentro de suas respectivas competências.

Destaca-se que, visando aprimorar as atividades de gestão, na Portaria – TCE/TO nº 868 de 30 de outubro de 2019, publicada no Boletim Oficial do TCE/TO nº 2422, foram delegadas diversas competências ao Diretor Geral de Administração e Finanças, dentre elas a de:

Art. 1º. Delegar ao Diretor Geral de Administração e Finanças do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, competência para:

(...)

III - autorizar a contratação direta, seja por dispensa ou inexigibilidade, para compras e serviços, cujos valores não superem o limite previsto no inciso II, do artigo 24 da Lei nº 8.666/93; (2019, p.1)

Após estes atos, o processo será encaminhado para a segunda manifestação da DIGCIN, que fará a análise de toda a fase interna da licitação, observando as competências de cada setor, bem como para identificação de quaisquer inconsistências de natureza formal e na legalidade dos atos, demonstrando os seus apontamentos e recomendações em nota técnica.

Concluída a análise da fase interna do procedimento, caso não haja nenhum apontamento de inconsistência, será publicado o edital licitatório, que iniciará a fase externa do procedimento, seguido pela elaboração de contrato com o vencedor do certame e as publicações exigidas no Boletim Oficial do TCE/TO.

Por fim, ocorrerá a terceira manifestação da DIGCIN no processo de compras, consistindo na análise da fase externa da licitação, a publicação do edital, verificando se foram

atendidas as normas legais sob o aspecto jurídico e orçamentário na execução do contrato, a emissão da Nota de Empenho, documento que consiste em:

Com relação ao conceito de nota de empenho, devem ser analisados os artigos 58 e 61 da Lei nº 4.320, de 17-3-64, que estatui normas gerais de direito financeiro; o primeiro define empenho como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”; (...) (DI PIETRO, 2019, p. 574).

Caso sejam identificadas inconsistências de natureza formal na licitação, seja em sua fase interna ou externa, serão emitidas recomendações por meio de nota técnica visando o saneamento do processo, tais como:

- Ausência de comprovante de publicação de aviso da licitação;
- Cláusulas restritivas à competitividade das licitações em que os interessados para participar do certame deverão apresentar documentação original autenticada por Cartório;
- Ausência de justificativa técnica;
- Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Estaduais ou Federais incompletas ou vencidas;
- Termo de Referência com descrição incompleta do objeto ou serviço;
- Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares;
- Deficiências na justificativa da aquisição;
- Pesquisas de preços restrita a potenciais fornecedores;
- Cláusula com restrição quanto à qualificação técnica ou à habilitação econômica financeira e;
- Ausência da Portaria de designação do Gestor do Contrato (TCE, 2019, p. 9).

Ainda, a unidade de controle interno analisa a legalidade das notas de liquidação referentes as despesas, o programa de desembolso, bem como a dotação orçamentária, que deverão estar em conformidade com a programação orçamentária do TCE/TO. Como exemplo, cita-se a análise da legalidade no pagamento de empresa prestadora de serviços de tecnologia, empreendida na Nota Técnica Eletrônica nº 1012/2019:

#### 4.2. Programação da Despesa no PPA e LOA:

4.4.1 **A despesa em análise consta da Programação Orçamentária**, conforme página 4/Anexo II (Programa de Trabalho - Administração Direta), da Lei 3.434/19, que estima a receita e fixa a despesa do Estado do Tocantins para o exercício de 2019.

4.4.2 De acordo com a Lei 3.433/2019, revisão do PPA para o quadriênio 2016/2019, em vigência, a despesa em comento está programada na **ação 2311** - Manutenção e Serviços de Informática do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

4.3. Classificação Orçamentária e Contábil da Despesa:

4.3.1. **A despesa foi empenhada com Dotação Orçamentária autorizada e suficiente**, na respectiva natureza: 3.3.90.40 - (Serviços de Tecnologia da

Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica), conforme o seguinte programa de trabalho: 01.126.1171.2311 (Manutenção e Serviços de Informática), da unidade orçamentária 03010 - Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (DIGCIN, 2019, p. 1).

Descrito o atual fluxo do macroprocesso de compras, serão apresentados os resultados de seu redesenho, demonstrando-se a redução das inconsistências e recomendações no decorrer do ano de 2019.

### 2.3 RESULTADOS DA ATUALIZAÇÃO DO FLUXO DO MACROPROCESSO DE COMPRAS

Como base para os resultados apresentados neste título, foi utilizado o Relatório Anual de Atividades da DIGCIN de 2019, composto pela consolidação dos relatórios trimestrais. Neste relatório, constam o quantitativo de análises efetuadas e as inconsistências detectadas expedidas em forma de notas técnicas eletrônicas com recomendações de correção, visando a:

(...) conformidade dos atos com o ordenamento jurídico, aprimorando procedimentos e controles, e aumentando a responsabilidade gerencial de forma a assegurar o cumprimento fiel da lei, das normas e dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os atinentes à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros (TCE, 2019).

Este relatório, além de cumprir com a determinação contida no Regimento Interno do TCE/TO para a sua elaboração, também possibilita uma avaliação da gestão de 2019, ao permitir o redirecionamento das ações e correções em tempo hábil. As informações consignadas nos relatórios buscam demonstrar a qualidade do funcionamento de seus controles internos, principalmente quando à eficiência destes na garantia de confiabilidade das informações financeiras produzidas. Os dados contidos nos relatórios são compilados a partir de verificações no Portal da Transparência, nos processos eletrônicos no sistema SEI e no sistema e-Contas em que houve a atuação da DIGCIN (TCE, 2019).

Neste sentido, foram expedidas 1.226 notas técnicas no ano de 2019, sendo que destas 168 possuem recomendações com apontamentos de natureza formal no procedimento licitatório, conforme se depreende da tabela que consta os documentos emitidos pela DIGCIN (Anexo I).

No entanto, ao observar os resultados através dos trimestres, apesar da quantidade de notas técnicas emitidas ter aumentado no decorrer do ano, nota-se que o quantitativo de recomendações foi reduzido, pois do primeiro ao quarto trimestre, a quantidade de

recomendações foi de (53) cinquenta e três, (42) quarenta e dois, (38) trinta e oito e (35) trinta e cinco, respectivamente, demonstrando como as recomendações reduziram inconsistências nos processos licitatórios.

Estas reduções ocorreram a partir da implementação de ferramentas de fiscalização pelo controle interno do TCE/TO, tais como formulários de solicitações; listas de verificação nas etapas do fluxo de compras; padronização dos estudos técnicos referentes ao termo de referência ou projeto básico e modelos de formulários utilizados pelos fiscais de contratos, aumentando a previsibilidade dos atos processuais, mitigação de riscos e, conseqüentemente, a identificação de inconsistências.

As ferramentas descritas caracterizam a atividade do controle interno no âmbito preventivo, não somente posterior, pois atuam no sentido de reduzir a materialização de ocorrência de determinado risco, de modo a impedir problemas ou desvios no procedimento licitatório.

Outra forma de evidenciar os resultados da atuação da DIGCIN no fluxo do macroprocesso de compras, é por meio do gráfico das notas técnicas emitidas pela referida unidade (Anexo II). Ao comparar o total de notas emitidas em cada trimestre com a quantidade de notas com recomendações, nota-se uma redução no percentual de inconsistências nos procedimentos licitatórios, pois o número de 21,9%, referente ao primeiro trimestre de 2019, foi reduzido para 9,97% no quarto trimestre do mesmo ano.

Esta informação demonstra que o planejamento e atuação da DIGCIN, centrado no desenvolvimento de atividades com o propósito reduzir a ocorrência de inconsistências formais nos processos de compra no âmbito do TCE/TO, primando pela moralidade e legalidade dos atos administrativos, bem como acompanhamento, orientação e avaliação objetivando a correção de atos defeituosos e a redução de riscos para evitar falhas, foi eficaz no decorrer do ano de 2019.

Por fim, diante das informações apresentadas, evidencia-se que a iniciativa da gestão do TCE/TO, referente ao biênio 2019-2020, em atualizar o redesenho do macroprocesso de compras e seus subprocessos, de forma a incluir a DIGCIN em seu fluxo como unidade atuante de fiscalização interna, possibilitou o melhor atingimento das expectativas sociais quanto as despesas públicas, já que foram reduzidas as inconsistências nos processos de compras realizados por esse órgão.

Em que pese o marco temporal da presente pesquisa estar delimitado no exercício de 2019, menciona-se que, devido aos resultados positivos do redesenho do fluxo processual, bem a identificação da possibilidade do tramite processual ser mais célere, no exercício de 2020

houve uma revisão nos prazos estabelecidos nos processos de compras, com a redução do prazo médio para a conclusão do macroprocesso de compras de 150 (cento de cinquenta) para 80 (oitenta) dias.

Contudo, identificou-se a necessidade de ampliação do prazo de conclusão do subprocesso de licitação na modalidade de pregão de 25 (vinte e cinco) para 30 (trinta) dias, conforme Portaria – TCE/TO nº 281, de 1º de abril de 2020, devidamente publicada no Boletim Oficial do TCE/TO nº 2515.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle interno é um processo dinâmico e integrado com os demais setores da Administração, de forma que cada organização o implementa de forma a atender as suas necessidades.

Diante de todo o exposto neste trabalho, evidenciou-se como a atuação da unidade de controle interno reduziu a quantidade de vícios de natureza formal nos processos licitatórios do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins em 2019, ano que foi implementado o redesenho do fluxo de macroprocesso de compras, bem como dos subprocessos de pregão eletrônico e dispensa ou inexigibilidade de licitações.

Os dados obtidos demonstram como um controle interno direcionado à dinamização do processo, racionalização das aquisições, assistência jurídica e contábil, bem como acompanhamento do cumprimento das exigências legais, de modo a otimizar o processo de compras do TCE/TO, possibilitou o melhor gasto do dinheiro público, de forma condizente às expectativas da sociedade.

Um controle interno atuante de forma preventiva e concomitante, não apenas *a posteriori*, com ferramentas de fiscalização pré-definidas reduziu a materialização de inconsistências de forma repetida, de modo que vícios já identificados deixassem de ocorrer após orientação técnica.

Como se depreende da tabela com o percentual de notas técnicas com recomendações emitidas em comparação com as que não possuíam recomendações, no primeiro trimestre de 2019 o percentual foi de 21,90%, enquanto que no último trimestre do mesmo ano foi de 9,97%. Ressalta-se que o total de notas técnicas emitidas em cada trimestre aumentou no decorrer do ano, mas as recomendações decaíram.

Esta informação corrobora para a afirmação de que as demais unidades que compõem o fluxo do processo de compras adotaram as recomendações emitidas não só no próprio processo de que trata determinado apontamento, mas também nos futuros.

As demais unidades que compõem o fluxo do processo de compras, ao adotar as recomendações emitidas por meio de análises e notas técnicas da DIGCIN, aumentaram a celeridade do fluxo, e isto possibilitou uma revisão no prazo médio de conclusão do tramite processual no ano de 2020 com a redução de 150 (cento e cinquenta) para 80 (oitenta dias).

Devido aos elevados valores das contratações públicas, compreende-se que o controle interno executado com o objetivo de analisar a fase interna dos procedimentos licitatórios consiste em um controle relevante para a administração do TCE/TO, já que apresentou os

resultados esperados, quais sejam, aumento de celeridade no processo de compras e diminuição das inconsistências de natureza formal antes presentes e maior quantidade.

A iniciativa da gestão biênio 2019-2020 em implementar uma unidade de controle interno atuante em todas as modalidades de controle promoveu melhores resultados na forma como são feitos os gastos públicos referentes a contratação de serviços ou fornecimento de bens ao TCE/TO, de modo que pode servir como modelo a outros entes públicos que objetivam aumentar a eficiência dos seus procedimentos licitatórios.

Portanto, evidenciou-se que ao direcionar a DIGCIN para a redução de riscos e inconsistências de natureza formal na administração, primando pela legalidade dos atos administrativos, a incluindo no fluxo do processo de compras, bem como de seu redesenho, a gestão atual do TCE/TO cumpriu com o princípio da eficiência nos gastos públicos e forneceu segurança ao gestor da legalidade de seus atos.



## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Simone Matta de Miranda. Controle interno. *In*: GUERRA, Evandro Martins; CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de (Coord.). **Controle Externo**: Estudos Temáticos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 115 - 131. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1157/1176/11451>>. Acesso em: 14 out. 2020.

ATRICON. **Resolução ATRICON nº 04/2014**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3302/2014 relacionadas à temática "Controle interno: instrumento de eficiência dos Tribunais de Contas". Disponível em <<https://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-042014-controle-interno-dos-tcs/>>. Acesso em 19 out. 2020.

BALBE, Ronald da Silva. Controle interno no Brasil: uma visão histórica. *In*: RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.) et al. **Controladoria No Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 41-65. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1314/4106/24622>>. Acesso em: 14 out. 2020.

BORGES, Alice Gonzalez. **Instrumentalidade das formas, controle interno e saneamento de irregularidades nas licitações e contratos públicos**: contribuição à reforma da Lei 8.666/93. *Interesse Público - IP*, ano 21, n. 39, p. 6-13, set./ out. 2006. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21294/47396>>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL, Controladoria-Geral da União – CGU. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social 3. ed. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>> Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília. Biblioteca Digital – TCU, 2009. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/estudo-criterios-gerais-de-controle-interno-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 14 de out. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm)>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm)>. Acesso em 19 out. 2020.

BRASIL. **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. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001:** Lei Orgânica/Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Palmas/TO. Disponível em: <<https://app.tce.to.gov.br/scl/publico/app/index.php#>>. Acesso em: 14 out. de 2020.

BRASIL. **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: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Publicado no DOU de 23.3.1964, retificado em 9.4.1964 e retificado em 3.6.1964.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU /** Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2018. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000:** aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **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\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 14 out. 2020.

BUGARIN, Paulo Soares. **Dimensões significativas do Princípio Constitucional da Economicidade: uma abordagem multidisciplinar.** *Fórum Administrativo - FA*, ano 19, n. 33, p. 9-18, nov. 2004. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/351/3498>>. Acesso em: 14 out. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª ed. Bahia: Editora Juspodivm, 2020.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil- ATRICON .4. ed. Porto Alegre/RS. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: <[https://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro\\_cont\\_int\\_mun.PDF](https://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_cont_int_mun.PDF)>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Metodologia de Gestão de Processos**. Brasília: Fórum Nacional de Gestão, 2013. Disponível em: <[https://planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/gerenc\\_processos/metodologia\\_cnmp.pdf](https://planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/gerenc_processos/metodologia_cnmp.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2020.

COSO. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada: Controle Interno – Estrutura Integrada**. Traduzido por PWC. Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2013. Disponível em: <[http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-I-ICIF\\_2013\\_Sumario\\_Executivo.pdf](http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-I-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2020

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Contabilidade gerencial: teoria e prática**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1648>>. Acesso em: 14 out. 2020.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1300>>. Acesso em: 14 out. 2020.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17ª ed atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012.

GUERRA, Evandro Martins. Estruturação do sistema de controle interno: unidade administrativa independente. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 4, n. 48, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=33040>>. Acesso em: 14 out. 2020.

GUERRA, Evandro Martins. **Organização do sistema de controle interno.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, ano 18, n. 2, fev. 2002. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/10595/19310>>. Acesso em: 14 out. 2020.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controle externo e interno da administração pública e os tribunais de contas.** 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

GUIMARÃES, Edgar. **Causas extintivas do processo licitatório.** *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, ano 18, n. 45, p. 189-208, abr./ jun. 2014. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/10498/17024>. Acesso em: 21 out. 2020.

GUIMARÃES, Edgar. **Diagnóstico e perspectivas do controle das licitações.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, ano 18, n. 29, p. 18-26, maio 2014. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/20897/34474>>. Acesso em: 14 out. 2020.

INTOSAI, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Diretrizes para as normas de controle interno do setor público. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas 2005.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 14ª ed. São Paulo: Editora Saraivajur, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. H. P.; SILVA, Carlos Eduardo Sanches; TURRIONI, João Batista; SOUZA, Luiz Gonzaga Mariano. **ISSO 9001:2000** – sistema de gestão da qualidade para operações de produção e serviço. São Paulo: Atlas, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, J. W. **Sistema de Informação.** 2009. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/22755187/1481008806/name/Proc.Neg.Atividade.p df>>. Acesso em: 14 out. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo. **Termo de Referência e Compras Públicas.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, ano 18, n. 221, p. 42-55, maio 2020. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/41923/91601>>. Acesso em: 14 out. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das**

*licitações e contratos. 6ª ed.* Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1190>>. Acesso em: 14 out. 2020.  
TCE/TO, 2019. Disponível em < <https://transparencia.tce.to.gov.br/atividades/anuais>>. Acesso em 17 nov. 2020.

TCE/TO. **Plano de Gestão: 2019-2020.** Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional. Palmas: TCE/TO, 2019. Disponível em <<https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sala-de-imprensa/publicacoes/item/3159-plano-de-gest%C3%A3o-2019-2020>>. Acesso em 17 nov. 2020.

TCE/TO. **Portaria nº 281, de 1º de abril de 2020.** Aprova o fluxo do Processo “Dispensa e Inexigibilidade de Licitação”, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e ordenar seu uso. Boletim Oficial do TCE/TO, Palmas, Tocantins, 1º de abril de 2020. p. 2.

TCE/TO. **Portaria nº 441, de 27 de maio de 2019.** Aprova o fluxo do Processo “Compras” e do Subprocesso “Licitação”, na modalidade pregão eletrônico, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e ordenar seu uso. Boletim Oficial do TCE/TO, Palmas, Tocantins, 27 de maio de 2019. p. 1.

TCE/TO. **Portaria nº 756, de 23 de setembro de 2019.** Aprova o fluxo do Processo “Dispensa e Inexigibilidade de Licitação”, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e ordenar seu uso. Boletim Oficial do TCE/TO, Palmas, Tocantins, 25 de setembro de 2019. p. 1.

TCE/TO. **Portaria nº 930, de 12 de dezembro de 2019.** Aprova o fluxo do Processo “Dispensa e Inexigibilidade de Licitação”, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, devidamente readequado conforme Portaria nº 868/2019, e ordenar seu uso. Boletim Oficial do TCE/TO, Palmas, Tocantins, 12 de dezembro de 2019. p. 1.

TCE/TO. **Processo Compras 2019.** Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional. Palmas: Processo SEI nº 19.001447-4.

TCE/TO. **Relatório Anual de Atividades - 2019.** Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional. Palmas:

TCE/TO. **Resolução Administrativa nº 003/2009.** Dispõe sobre as atribuições que compõem a estrutura do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, especificamente, os Órgãos Superiores e de Assessorias, o Instituto de Contas e os Serviços Técnicos de Fiscalização e de Administração e as funções auxiliares, alterada pela Resolução Administrativa nº 002/2019. Disponível em: <<https://app.tce.to.gov.br/scl/publico/app/index.php#>>. Acesso em 14 de out. de 2020.

TCE/TO. **Resolução Normativa nº 002/2002.** Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Tocantins. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Tocantins.** Palmas, TO. Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, 1989. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70431>>. Acesso em: 17 de nov. 2020.

UNIRIO. Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação. **Manual de Governança de Processos.** Unirio. Disponível em: <<http://www.unirio.br/dtic/modelagem/documentos->

modelagem-de-processos/manual-da-secao-de-modelagem-de-processos/view>. Acesso em:  
17 nov. 2020.

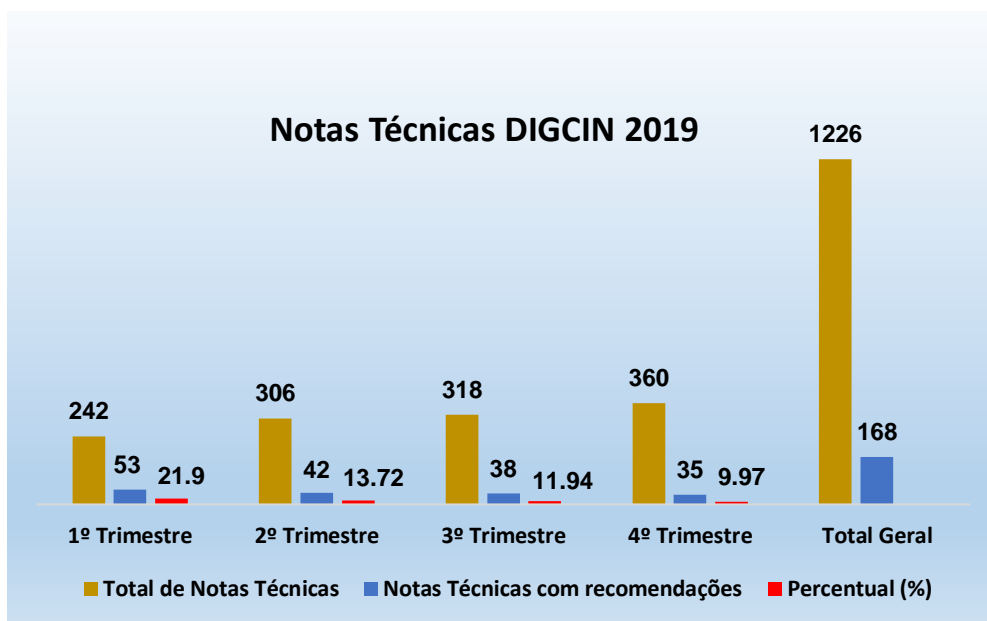
## ANEXOS

### Anexo I –

DOCUMENTOS EMITIDOS	1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	3º TRIMESTRE	4º TRIMESTRE	TOTAL
TOTAL DE NOTAS TÉCNICAS	242	306	318	360	<b>1226</b>
NOTAS TÉCNICAS COM RECOMENDAÇÕES	53	42	38	35	<b>168</b>
PERCENTUAL COM RECOMENDAÇÕES (%)	21,90	13,72	11,94	9,97	

Fonte: Relatório Anual de Atividades da DIGCIN – 2019

Anexo II –



Fonte: Relatório Anual de Atividades da DIGCIN – 2019