



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

**CLEONALDO RODRIGUES DA COSTA**

**IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS EVIDENCIADAS NAS**  
**DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**

**FORTALEZA**

**2019**

CLEONALDO RODRIGUES DA COSTA

IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS EVIDENCIADAS NAS DECISÕES  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Orientadora: Professora Dra. Roberta Carvalho de Alencar.

FORTALEZA

2019

CLEONALDO RODRIGUES DA COSTA

IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS EVIDENCIADAS NAS DECISÕES  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Professora Dra. Roberta Carvalho de Alencar  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Professora Dra. Denise Maria Moreira Chagas Corrêa  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Professor Dr. José Renato Sena Oliveira  
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- C871i Costa, Cleonaldo.  
Irregularidades em licitações e contratos evidenciadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará / Cleonaldo Costa. – 2019.  
62 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2019.  
Orientação: Prof. Dr. Roberta Carvalho de Alencar.
1. Controle externo. 2. Irregularidades. 3. Licitações e contratos. I. Título.

CDD 658

---

## AGRADECIMENTOS

Agradecimento primeiramente ao *Eterno Criador* que, sem sombra de dúvidas, deu-me entusiasmo para ingressar no mestrado e, por conseguinte, oportunidade de crescimento não só em conhecimento, mas, sobretudo, como pessoa.

Agradecimento à minha família, meus pais e irmãos, que sentiram, na minha ausência, os momentos de estudo, o ônus deste desafio.

Agradecimento aos amigos Mary Helena Vasconcelos, Marcello Costa e Silva Leite e Harisson Marques Cardoso, pela grande ajuda no desenvolvimento das ideias e pelo apoio durante a realização do curso e a elaboração do trabalho.

Agradecimento a todos os professores da Universidade Federal do Ceará, em especial a minha orientadora, professora Dra. Roberta Carvalho de Alencar, que, desde o início, conduziu este processo com paciência, dedicação e competência. Sem esquecer, também, os professores membros da banca, Dra. Denise Maria Moreira Chagas Corrêa e Dr. José Renato Sena Oliveira, pelas contribuições ofertadas para o aperfeiçoamento desta pesquisa.

Além disso, não poderia esquecer dos colegas do Curso de Mestrado, cuja união proporcionou a realização deste intento em nossas vidas.

E, por fim, ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que me deu as condições de participar do Curso de Mestrado e de produzir este trabalho.

## RESUMO

A sociedade tem exigido da Administração Pública mais transparência e qualidade e, por conseguinte, impõe aos órgãos de controle externo atuação inovadora na fiscalização. No entanto, não é raro que administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos tenham suas contas julgadas irregulares, em licitações e contratos, evidenciadas nas decisões exaradas pelas Cortes de Contas, em descumprimento à legislação pertinente. Assim, objetivou esta pesquisa analisar as irregularidades em licitações e contratos, por função e frequência das ocorrências, evidenciadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). O estudo foi de natureza quali-quantitativa, descritiva e documental, mediante análise de conteúdo das decisões do TCE/CE, nos períodos de 2016 e 2017. Resultou o trabalho no registro de 88,46% (2016) e 82,03% (2017) de decisões com função corretiva do TCE/CE, cujo teor culminou com a fixação de prazo para cumprimento da lei pelos jurisdicionados. Tais decisões tiveram destaque, consoante a frequência de ocorrência das irregularidades em licitações e contratos, falha na escolha da modalidade licitatória, falha na formalização contratual, não obediência à vigência do termo contratual, falha na elaboração do edital e não obediência aos princípios do processo licitatório. O estudo pode contribuir como avaliação diagnóstica das irregularidades em licitações e contratos extraídas dos atos decisórios emanados pelo TCE/CE, possibilitando otimizar os procedimentos administrativos e de gestão dos jurisdicionados e, assim, zelando pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Controle externo; Irregularidades; Licitações e contratos.

## **ABSTRACT**

The society has demanded from the Public Administration more transparency and quality and, therefore, it imposes on the external control organs an innovative performance in the inspection. However, it is not uncommon for administrators and persons responsible for public money, assets and securities to have their accounts judged to be irregular, in tenders and contracts, evidenced in the decisions issued by the Court of Audits, in violation of the pertinent legislation. The purpose of this research was to analyze irregularities in bids and contracts, by function and frequency of occurrences, evidenced in the decisions of the Court of Audit of the State of Ceará (TCE/CE). The study was qualitative, quantitative, descriptive and documentary, by analyzing the content of the TCE/CE decisions in the periods of 2016 and 2017. Work on the register was 88.46% (2016) and 82.03% (2017) of decisions with a corrective function of the TCE/CE, whose content culminated in the establishment of deadline for compliance by the courts. These decisions were highlighted, depending on the frequency of occurrence of irregularities in bids and contracts, failure to choose the bidding modality, failure to formalize contracts, non-compliance with the contractual term, failure to prepare the bid, and non-compliance with the principles of the bidding process. The study can contribute as a diagnostic evaluation of irregularities in bids and contracts extracted from the decision-making acts emanated by the TCE/CE, making it possible to optimize the administrative and management procedures of the jurisdictions and, thus, ensuring the good and regular application of public resources.

Keywords: External control; Irregularities; Tenders and contracts.

## **LISTAS DE QUADROS**

- Quadro 1 – Princípios norteadores dos procedimentos licitatórios
- Quadro 2 – Modalidades de licitação e respectivas definições legais
- Quadro 3 – Valores atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018
- Quadro 4 – Legislação estadual do Ceará sobre licitações e contratos
- Quadro 5 – Tipos de auditoria no âmbito do TCE/CE
- Quadro 6 – Espécies processuais do TCE/CE
- Quadro 7 - Competências dos Tribunais de Contas por esfera de governo
- Quadro 8 – Funções do TCE/CE
- Quadro 9 - Legislação do TCE/CE
- Quadro 10 – Competências do TCE/CE
- Quadro 11 – Estrutura organizacional do TCE/CE
- Quadro 12 – Decisões do TCE/CE, por meio de resoluções e acórdãos, em 2016 e 2017
- Quadro 13 – Categorias e subcategorias de ocorrência em licitações e contratos observadas na pesquisa
- Quadro 14 – Determinações do TCE/CE

## **LISTAS DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Tipos de funções exercidas pelo TCE/CE nos atos decisórios relativos a licitações e contratos no biênio de 2016/2017

Gráfico 2 – Ocorrência de irregularidades em licitações e contratos por tipo no biênio de 2016/2017

## LISTA DE SIGLAS

ABRACON - Associação Brasileira dos Tribunais de Contas do Brasil  
ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil  
AUDIBRA - Instituto dos Auditores Internos do Brasil  
BDI - Benefícios e Despesas Indiretas  
CFC - Conselho Federal de Contabilidade  
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil  
IFAC - Comitê Internacional de Práticas de Auditoria da International Federation of Accountants  
INTOSAI - Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria  
LGL - Lei Geral de Licitações e Contratos  
NAG - Normas de Auditoria Governamental  
OLACEFS - Organización Latino Americana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores  
RGF - Relatório de Gestão Fiscal  
RITCE - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado  
RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária  
S2GPR - Sistema de Gestão Governamental por Resultados  
SAP - Sistema de Acompanhamento de Processo  
STF - Supremo Tribunal Federal  
TCE - Tribunal de Contas da Comunidade Europeia  
TCE/CE - Tribunal de Contas do Estado do Ceará  
TCE/MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais  
TCM/CE - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação  
UFC - Universidade Federal do Ceará

## **LISTAS DE TABELAS**

Tabela 1 – Tipos de funções exercidas pelo TCE/CE no período de 2016 a 2017

Tabela 2 – Ocorrência de irregularidades em licitações e contratos por tipo no biênio de 2016/2017

Tabela 3 – Ocorrência falha na escolha da modalidade licitatória por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 4 – Ocorrência não obediência à vigência do termo contratual por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 5 – Ocorrência falha na formalização contratual por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 6 – Ocorrência não obediência aos princípios nos processos licitatórios por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 7 – Ocorrência falha na elaboração do edital por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 8 – Ocorrência falha na execução contratual por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 9 – Ocorrência falha procedimental na elaboração do processo licitatório por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 10 – Ocorrência falha procedimental na formação da comissão de licitação por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 11 – Ocorrência não atendimento às exigências para aquisições na Administração Pública por determinação no biênio de 2016/2017

Tabela 12 – Ocorrência falha procedimental na realização do processo licitatório por determinação no biênio de 2016/2017

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 CONTROLE EXTERNO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS.....</b>	<b>16</b>
2.1 Licitações e contratos administrativos.....	16
2.2 Auditoria da gestão pública.....	24
2.3 Tribunal de Contas do Estado do Ceará.....	29
2.4 Achados de auditoria em licitações e contratos.....	33
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>35</b>
3.1 Classificação da pesquisa.....	35
3.2 Coleta de dados e período de análise.....	37
3.3 População e amostra da pesquisa.....	37
3.4 Técnica de análise de dados.....	38
<b>4 RESULTADOS DA PESQUISA.....</b>	<b>45</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

# 1 INTRODUÇÃO

O controle dos atos governamentais no Brasil, com relação à atuação dos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Estado, efetiva-se, basicamente, por meio da fiscalização exercida pelo Poder Público (Controle Estatal) ou diretamente pelo cidadão (Controle Social), conforme Martins (2000).

Quanto ao controle realizado diretamente pelo Estado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) define duas espécies: Interno, exercido pelo próprio poder ou órgão, dentro de sua esfera administrativa, visando a disciplinar rotinas e evidenciar procedimentos ilegais ou ilegítimos, e Externo, exercido pelo poder legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Além do dispositivo constitucional, a Administração Pública está cercada de normas e regulamentos que procuram controlar e inibir os abusos no gasto do dinheiro público, com destaque dado à Lei nº 8.666/1993, instituída para regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelecendo as normas para licitações e contratos da Administração Pública, pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, objeto de interesse desta investigação.

Para Lima (2015), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos define que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos conduzidos por ela será realizado pela Corte de Contas competente, conforme o seu art. 113, em harmonia com o art. 37, XXI, da Magna Carta. O § 2º do art. 113, da Lei nº 8.666/1993, faculta aos Tribunais de Contas e aos órgãos integrantes do sistema de controle interno a solicitação para exame de cópia dos editais de licitação já publicados, proporcionando, assim, a adoção de medidas corretivas para casos que apresentem irregularidades.

As competências do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) estão estruturadas nas funções fiscalizadora, consultiva, informativa, sancionadora, corretiva, normativa, de ouvidoria, educativa e judicante (CEARÁ, 1993; 1995). A judicante corresponde ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público, das entidades da administração indireta, das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual. E, ainda, as contas daquelas entidades que derem causa a perda, extravio ou a outra forma de prejuízo ao erário.

Quanto aos procedimentos da Administração Pública, no que diz respeito a contratos e licitações, e considerando a missão do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), no julgamento desta matéria, surgiu a questão de pesquisa: Quais as irregularidades em licitações e contratos evidenciadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará de 2016 a 2017?

No intuito de responder ao questionamento, esta pesquisa traçou como objetivo geral: analisar as irregularidades em licitações e contratos, por função e frequência das ocorrências, evidenciadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

O objetivo geral desdobra-se em dois específicos, quais sejam: fazer um levantamento das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, categorizando-as por função e frequência de ocorrência das irregularidades em licitações e contratos e identificar as medidas saneadoras apontadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no exame de licitações e contratos.

O interesse por abordar essa temática é motivado, nos dias atuais, pelo elevado índice de corrupção praticada por muitos gestores públicos e pelo anseio social por transparência na gestão pública, dentre outros fatores, que passaram a exigir dos Tribunais de Contas uma atuação inovadora e moderna na fiscalização (WANNA; RYAN, 2003). Além disso, cada vez mais o tema controle, num país ávido por prestação de contas públicas e resgate dos valores da probidade e eficiência, assume relevância (JACOBY, 2016).

Tendo em vista que a missão do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, constante no Planejamento Estratégico 2016-2020, é ser guardião dos recursos públicos estaduais, contribuindo para o aprimoramento da governança e da gestão pública em benefício da sociedade (TCE/CE, 2018b), faz-se relevante desenvolver estudos sobre a atuação dos órgãos de controle externo na proteção do patrimônio público e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

O estudo desta pesquisa pode contribuir como avaliação diagnóstica das irregularidades em licitações e contratos, por função e frequência das ocorrências, extraídas dos atos decisórios emanados pelo TCE/CE, possibilitando otimizar os procedimentos administrativos e de gestão dos jurisdicionados, e, assim, zelando pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

O presente trabalho está organizado em cinco seções. A primeira apresenta os elementos introdutórios, constantes de uma contextualização que versa sobre licitações e contratos administrativos, auditoria da gestão pública e Tribunal de Contas do Estado do Ceará; da exposição do problema de pesquisa, da definição dos objetivos geral e específicos e

da justificativa e relevância da temática em estudo.

Na segunda seção, destaca-se o referencial teórico e legal sobre licitações e contratos administrativos, auditoria da gestão pública e Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que serviu de base para a pesquisa. Finalizando a seção, faz-se uma inserção em estudos anteriores.

A terceira seção traz a metodologia utilizada na pesquisa e os critérios adotados para obtenção da amostra de coleta dos dados. Além disso, ocupa-se dos procedimentos para análise dos resultados, no intuito de atender aos objetivos propostos no estudo.

A quarta seção expõe os resultados alcançados para cada objetivo específico, utilizando-se da estratégia de análise de conteúdo das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no período de 2016 a 2017, diante das irregularidades em licitações e contratos.

A quinta seção apresenta as conclusões do estudo, evidenciando os principais resultados encontrados, destacando, também, as contribuições da pesquisa e, por fim, são indicadas as referências utilizadas na pesquisa.

## 2 CONTROLE EXTERNO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

Nesta seção, apresenta-se o referencial teórico e legal à luz do qual se examinam os temas sobre licitações e contratos administrativos, auditoria da gestão pública, Tribunal de Contas do Estado do Ceará e estudos anteriores.

### 2.1 Licitações e contratos administrativos

A temática “licitações e contratos administrativos” assume relevância no cotidiano dos gestores públicos, pois, para a realização de qualquer despesa pública, é imprescindível a existência de algum processo prévio – seja sob a forma de licitação, dispensa ou inexigibilidade –, o qual resulta na formalização de um instrumento contratual. Em complementação, para Dallari (1992, p. 89), “o instituto da licitação assumiu grande importância, atualmente, devido ao aumento na esfera de atuação da Administração Pública, por meio do desempenho de novas funções exigidas pela complexidade da vida moderna”.

Em termos conceituais, a licitação consiste em procedimento administrativo formal, pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, quando compra bens e serviços ou faz outras transações. Para fazer a seleção, convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas, para o oferecimento de bens e serviços. Em mais, devem ser observados os princípios básicos norteadores dos procedimentos licitatórios públicos (TCU, 2010).

#### Quadro 1 – Princípios norteadores dos procedimentos licitatórios

(continua)

Princípio	Especificação
Legalidade	Vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor.
Isonomia	Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir competição em todos os procedimentos licitatórios.
Impessoalidade	Obriga a Administração a observar nas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação. A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.
Publicidade	Qualquer interessado pode ter acesso às licitações públicas e ao respectivo controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todo procedimento de licitação.
Vinculação ao Instrumento Convocatório	Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação.

## Quadro 1 – Princípios norteadores dos procedimentos licitatórios

(conclusão)

Princípio	Especificação
Julgamento Objetivo	Significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria Administração.
Celeridade	Busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão.
Competição	Conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado, sem se descuidar da Lei de Licitações que veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

Fonte: TCU (2010)

Vale ressaltar, ainda, que a Administração Pública deve obediência, também, aos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Para Mello (2012, p. 532), a licitação:

É um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, foi instituída para regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, abaixo transcrito, estabelecendo as normas para licitações e contratos da Administração Pública, pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FERREIRA, 2012).

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 e, também, ao seguinte:

[...];

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).

Além disso, a Lei nº 8.666/1996 (Lei Geral de Licitações e Contratos – LGL), em seu art. 22, determina que são modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. No § 8º do art. 22, da mesma norma, consta a vedação da criação ou

combinação das referidas tipologias. Contudo, após a conversão da Medida Provisória nº 2.026/2000, restou instituída a Lei nº 10.520/2002, que originou a modalidade pregão e, posteriormente, o Decreto nº 5.450/2005 que regulamentou a forma eletrônica.

Do bojo dos regramentos supra, extraem-se as definições legais das modalidades, as quais convém trazer nominalmente a este estudo e estampá-las no Quadro 2, que segue:

**Quadro 2 – Modalidades de licitação e respectivas definições legais**

<b>Modalidade</b>	<b>Definição Legal</b>
Concorrência	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem ter os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital, para a execução de seu objeto.
Tomada de Preços	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação
Convite	Modalidade de licitação entre interessados, do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3, pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade em que manifestarem seu interesse, com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.
Concurso	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial, com antecedência mínima de 45 dias.
Leilão	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da Lei no 8.666/1993, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação
Pregão	Modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns.

Fonte: Adaptado de Amorim (2017)

As modalidades expressas na Lei nº 8.666/1993, quais sejam, a concorrência, a tomada de preços e o convite a contratação de obras, serviços e fornecimento de bens, enquanto o concurso e o leilão objetivam a escolha de trabalho técnico, artístico ou científico e alienação de bens, respectivamente. Posteriormente, veio a Lei Federal nº 11.107/2005, incluindo o § 8º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, no que concerne aos consórcios públicos; já o § 4º do dispositivo concede opções de escolha à administração pública.

Vale ressaltar, na ocasião, a recente alteração da Lei nº 8.666/1993 e atualização dos valores das modalidades de licitação, previstas em seus incisos I e II do art. 23, por meio do Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, conforme Quadro 3:

### Quadro 3 – Valores atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018

Natureza da Contratação	Dispensa de Licitação	Modalidade		
		Convite	Tomada de Preços	Concorrência
Obras e serviços de engenharia	Até o limite de R\$ 33.000,00	Até R\$ 330.000,00	Até R\$ 3.300.000,00	Acima de R\$ 3.300.000,00
Compras e demais serviços	Até o limite de R\$ 17.600,00	Até R\$ 176.000,00	Até R\$ 1.430.000,00	Acima de R\$ 1.430.000,00

Fonte: BRASIL (2018)

Na oportunidade, cabe trazer a figura da dispensa. Segundo Carvalho Filho (2007, p.225), “a licitação dispensável tem previsão no artigo 24 da Lei 8.666/1993, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la”. Já no que se refere às hipóteses de inexigibilidade, conforme art. 25 do referido diploma legal, a licitação é inviável, ou seja, impossível de ser realizada, tendo em vista fatores que impedem a competitividade.

A dispensa ocorre por motivos de interesse público, que devem ser devidamente justificados, consoante o art. 24 da Lei nº 8.666/1993, em que a lei autoriza a não realização da licitação quando a Administração Pública faz uso da discricionariedade.

A modalidade concorrência encontra exceções na Lei Geral de Licitações e Contratos (LGL), conforme destaca Amorim (2017):

No caso de alienação de imóveis, pode ser utilizada a modalidade leilão quando: a) o bem cuja aquisição tenha derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (art. 19); b) quando o preço avaliado do imóvel não for superior a R\$ 650.000,00 (art. 17, § 6º) (BRASIL, 1993).

No caso de licitação internacional, é admitida a adoção da tomada de preços, caso exista cadastro internacional de fornecedores; ou, ainda, convite, se não houver fornecedor do produto ou do serviço no Brasil, observados os respectivos valores limites (art. 23, § 3º) (BRASIL, 1993).

Na tomada de preços, os interessados devem ter prévia habilitação ou cadastramento no órgão promotor da licitação, mediante registro cadastral ou cadastro de fornecedores, ou, ainda, os que comprovem requisitos para cadastramento, mediante os documentos previstos nos arts. 27 a 31 da LGL e termos do edital (art. 22, § 9º).

O convite é destinado à celebração de contratações de objetos com pequeno valor econômico; decorre da escolha da Administração por meio da carta convite, que consiste em edital simplificado dirigido aos interessados no segmento relativo ao objeto da licitação, em regra com a participação de, pelo menos, três licitantes interessados. Não se obtendo esse número legal de propostas aptas à seleção, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, de modo a se garantir, nesse aspecto, a legitimidade do certame.

A modalidade licitatória utilizada para a escolha de trabalho técnico, artístico ou científico é o concurso procedido de regulamento próprio, no qual estarão especificadas a qualificação exigida do participante, as diretrizes e forma de apresentação de trabalho, bem como as condições de sua realização e os prêmios a serem oferecidos.

O leilão é aplicado para venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea “b”, da Lei nº 8.666/1993 e alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento. Nesta modalidade, comparecem, em data preestabelecida, para o ato administrativo, licitantes que formulam suas propostas verbalmente.

O pregão, conforme dispõe a Lei nº 10.520/2002, destina-se a bens e serviços comuns, conceituados como aqueles cuja possibilidade de substituição de uns por outros conceda o mesmo padrão de qualidade e eficiência e esses bens são definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Amorim (2017) cita as restrições para aplicação desta modalidade, conforme segue:

Há três vedações expressas contempladas na lei para o pregão (art. 5º) (BRASIL, 2002c): a) garantia de proposta; b) aquisição do edital pelos licitantes, como condição para participação no certame; c) pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.

Segundo Niebuhr (2012), o legislador, ao restringir a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns, o fez no intuito de estabelecer uma modalidade que exige menos burocracia em seus procedimentos para compra de objetos comuns, já que, em uma única seção, os licitantes reduzem seus preços oralmente, e os requisitos de habilitação são mais simples do que nas outras modalidades.

O pregão eletrônico é operacionalizado pelo Sistema Compras Governamentais, que se constitui em um ambiente eletrônico, no qual a sessão pública de licitação ocorre, com a participação da Administração e dos licitantes. Para Jacoby (2015), a criação do Portal de Compras representou um marco para as novas formas de aquisição com a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

No que se refere à aplicação do Decreto 5.450/2005, Niebuhr (2012) afirma que o pregão eletrônico é regido pelas disposições da Lei nº 10.520/2002, ainda que ela não

prescreva normas específicas. É a Lei nº 10.520/2002 que cria a modalidade pregão, tanto em sua faceta presencial quanto em sua faceta eletrônica.

Outro ponto a ser destacado refere-se aos tipos de licitação que representam importantes critérios de julgamento para as propostas. Para os efeitos do art. 45, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

O menor preço é aquele cujo critério de seleção incide na proposta mais vantajosa para a Administração, conforme especificações do edital. Neste sentido, Mello (2010, p. 608) afirma:

No julgamento pelo menor preço, o critério de seleção da proposta mais vantajosa é, como o nome indica, o da oferta menor (art. 45, par. 1º, I). Cumpre tomar atenção para o fato de que nem sempre o preço nominalmente mais baixo é o menor preço. Com efeito, uma vez que a lei, em diferentes passagens (art. 43, V, art. 44, caput, e art. 45), refere-se a “critério de avaliação”, a “fatores” interferentes com ela, de dar par com os “tipos” de licitação, percebe-se que, paralelamente a estes, complementado-lhes a aplicação, podem ser previstos no edital critérios e fatores a serem sopesados para a avaliação das propostas.

A melhor técnica é aquele fator preponderante para a escolha do vencedor; não é o preço, mas critérios de qualidade e especificidade indispensáveis para o alcance do interesse público. Na busca pela melhor técnica, diversamente do que o nome sugere, a seleção da proposta mais vantajosa é a que resulta de uma negociação que culmina com a escolha daquela que, sendo alcançado índice técnico comparativamente mais elevado do que de outras, seu proponente concorde em rebaixar a cotação que havia feito até o montante da proposta de menor preço dentre as ofertadas (MELLO, 2010).

A licitação de técnica e preço só pode ser utilizada quando o objeto do certame contemplar a contratação de bens e serviços de informática, assim como de serviços de natureza predominantemente intelectual (arts. 45, § 4º, e 46). Técnica e preço são fatores considerados de acordo com proporções previamente consignadas em edital. Não há, pois, prevalência de qualquer dos fatores, mas um procedimento objetivo de aferição da média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço. Veja-se o que leciona Mello (2010, p. 610):

Nas licitações de técnica e preço, as quais são reguladas no par. 2º do art. 46, o critério de seleção da melhor proposta é o que resulta da média ponderada das notas atribuídas aos fatores técnica e preço, valorados na conformidade dos pesos e critérios estabelecidos no ato convocatório. Dele deverão constar, tal como na licitação de melhor técnica, critérios claros e objetivos para identificação de todos os fatores pertinentes que serão considerados para a avaliação da proposta técnica.

No tipo maior lance ou oferta, é considerada a melhor proposta aquela que corresponder ao maior valor nominal ofertado. O critério de julgamento deve ser utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Para Gasparini (2009, p. 621):

O Estatuto federal Licitatório ainda prevê a licitação do tipo maior lance ou oferta (art.45, IV). É o tipo de licitação especialmente adequado para venda de bens, outorga onerosa de concessões e permissões de uso e de bens ou serviços públicos e locação em que a Administração pública é a locadora, cuja proposta vencedora é a que faz a maior oferta. É tipo de licitação que não oferece nenhuma dificuldade na sua promoção. Tirante o fato de que o procedimento licitatório deve levar ao maior preço, todo o que mais obedece à licitação de menor preço.

É importante destacar que todo procedimento licitatório precisa de um referencial que guiará o andamento das licitações, por meio do Edital, e, assim, a Lei 8.666/1993, em seu art. 40, estabelece o que deve conter no Edital de Licitação, desde o seu preâmbulo até o seu conteúdo final, incluindo também os seus anexos, sendo exigida ainda a necessidade do exame e aprovação, por parte da assessoria jurídica, das minutas de edital de licitação, minutas de contrato, acordos, convênios ou ajustes, conforme estabelece o parágrafo único do art. 38 da referida norma.

O procedimento licitatório deve obedecer, ainda, aos princípios oriundos dos dispositivos integrantes da Lei nº 8.666/1993, os quais constam apostos no Quadro 1 – Princípios norteadores dos procedimentos licitatórios. Desta feita, romper com tais princípios implica em crimes de licitação, previstos na Seção III (Dos Crimes e das Penas), nos art. 89 a 99 da Lei nº 8.666/93. Ademais, a citada norma não descuidou das práticas excessivas, bem como da forma de evitar possíveis abusos de poder nas aquisições e contratações governamentais, chegando a deixar claros os princípios que permeiam o processo licitatório e as possíveis sanções que os acompanham.

Em complementação ao tema, na oportunidade, vale trazer à baila a legislação estadual do Ceará que trata de licitações e contratos, detalhada a seguir.

#### **Quadro 4 – Legislação estadual do Ceará sobre licitações e contratos**

(continua)

<b>Legislação Estadual</b>	<b>Descrição</b>
Lei Complementar nº 65/2008	Dispõe sobre o sistema de licitações do Estado do Ceará, altera dispositivos da Lei Complementar nº 58, de 31 de março de 2006, e dá outras providências.
Decreto nº 26.314/2001	Dispõe sobre a divulgação via internet, dos editais e/ou convites de licitação lançados pela Administração Estadual Direta, suas Autarquias e Fundações.
Decreto nº 27.624/2004	Estabelece procedimentos referentes ao processo licitatório para aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública Estadual e revoga o Decreto nº 27.588, de 14 de outubro de 2004 (equalização do ICMS para as empresas do Estado)

**Quadro 4 – Legislação estadual do Ceará sobre licitações e contratos**

(conclusão)

<b>Legislação Estadual</b>	<b>Descrição</b>
Decreto nº 28.086/2006	Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, o Sistema de Compras, e dá outras providências.
Decreto nº 28.087/2006	Dispõe sobre a regulamentação do uso do Sistema de Registro de Preços de que trata o artigo 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de julho de 1993, e o artigo 11 da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá outras providências.
Decreto nº 28.089/2006	Regulamenta, no Âmbito da Administração Pública Estadual, a Licitação na Modalidade Pregão, instituída pela Lei Federal nº 10.520, de 18 de Julho de 2002, para Aquisição de Bens e Serviços Comuns, e dá Providências Correlatas.
Decreto nº 28.397/2006	Dispõe sobre o procedimento de cotação eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor, e dá providências correlatas.
Decreto nº 29.337/2008	Dispõe sobre os valores e limites das modalidades de licitação estabelecidas no Artigo 23, Incisos I e II, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.
Decreto nº 29.571/2008	Altera dispositivos do Decreto nº28.089, de 10 de janeiro de 2006, que regulamenta, no âmbito da administração pública estadual, a licitação na modalidade pregão, e dá outras providências.
Portaria nº 158/2010	Dispõe sobre a realização de licitação na modalidade convite e chamada pública nas escolas e Credes.
Instrução Normativa nº 05/2006	Regulamenta o capítulo VI do Decreto Estadual nº 28.086, de 10 de janeiro de 2006, que trata do Cadastro de Fornecedores do Estado.
Instrução Normativa nº 05/2007	Fixa instruções relativas às sanções aplicadas aos fornecedores do Governo do Estado do Ceará.
Instrução Normativa nº 08/2008	Fixa instruções relativas à adesão a atas de registro de preços vigentes no âmbito de outros entes federativos.

Fonte: SEPLAG (2018)

Segundo Pascoal (2015), a competência dos Tribunais de Contas consiste em fiscalizar o cumprimento da Lei de Licitações pelos administradores públicos, a fim de evitar a ocorrência de irregularidades, de desvios e de desperdícios de recursos do Erário. Além disso, Lima (2015) destaca, também, que a própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos define que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos conduzidos por ela será realizado pelo Tribunal de Contas competente, conforme o seu art. 113, estando em harmonia com o inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal de 1988:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas (BRASIL, 1994).

Lima (2015) comenta, no §1º, do art. 113, no que diz respeito à representação feita ao Tribunal de Contas ou a qualquer órgão integrante do controle interno, as irregularidades na aplicação da lei. Segundo o dispositivo supra, diz Lima (2015) que a representação poderá ser feita não apenas por licitante ou contratado, mas por qualquer pessoa física ou jurídica. Por fim, o autor ressalta a relevância do § 2º, daquele artigo, para a atuação das Cortes de Contas, ao facultar a estas e aos órgãos integrantes do sistema de controle interno a solicitação, para exame, até o dia útil, imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, da cópia dos editais de licitação já publicados. Este procedimento proporciona a adoção de medidas corretivas, se forem detectadas irregularidades.

## **2.2 Auditoria da gestão pública**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, elenca cinco tipos de auditoria – contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial – e os critérios com que essas auditorias serão realizadas (BRASIL, 2011): legalidade (observância de leis e regulamentos aplicáveis); legitimidade (adequação ao interesse público) e economicidade (minimização do custo dos recursos na realização de uma atividade sem comprometimento dos padrões de qualidade).

Auditar na esfera pública significa utilizar técnicas que culminem com o exame do grau de eficiência e eficácia da gestão de bens, serviços, valores e recursos humanos que compõem a gestão pública, por meio da evidenciação de resultados confrontados entre circunstâncias gerenciais, critério técnico, operacional e legal aplicados, para o melhor nível de saneamento da situação.

Para Perez Júnior (2004, p. 11), a auditoria pode ser definida como “o levantamento, o estudo e a avaliação sistemática de transações, procedimentos, rotinas e demonstrações contábeis de uma entidade, com o objetivo de fornecer a seus usuários uma opinião imparcial e fundamentada em normas e princípios sobre sua adequação”.

A auditoria consiste em um instrumento que demarca a validação da gestão pública, de forma a conduzir a correção e prevenção de riscos na aplicação e uso dos bens e valores públicos (BRAGA, 2011). Lima (2015, p. 325) reforça o conceito instrumental da auditoria e

aponta a função de fiscalização, com especificidade, na área de atuação dos Tribunais de Contas:

- I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;
- III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Dando seguimento, Braga (2011, p. 10), em relação à atuação dos Tribunais de Contas, ressalta:

A auditoria, que já foi um instrumento voltado exclusivamente para a detecção de erros e fraudes, avançou no sentido preventivo e orientador, como um elemento externo de auxílio a gestão, de forma sistemática, documentada e independente, sendo essa informação gerada um produto a ser encaminhado a um destinatário interessado.

Vale ressaltar, também, que o TCU (2018) utiliza cinco instrumentos para fins de fiscalização, a saber:

- 1) Levantamento: é o instrumento que TCU utiliza para compreender o funcionamento do órgão ou entidade pública, descobrindo os meandros da sua organização, identificando os objetos e instrumentos a serem fiscalizados, avaliando as suas viabilidades de realização;
- 2) Auditoria: é o instrumento que permite a verificação, no local, da legalidade e legitimidade dos atos de gestão, tanto em seu aspecto contábil quanto em suas características financeiras, orçamentárias e patrimoniais, bem como os possíveis resultados que poderão ser alcançados pelo órgão, ente público, projetos e programas;
- 3) Inspeção: para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal no intuito de esclarecer dúvidas acerca dos procedimentos, apurar fatos trazidos ao Tribunal por meio de representações ou denúncias;
- 4) Acompanhamento: visa monitorar e avaliar a gestão de órgãos, entidades ou programas do governo em período de tempo estimado;
- 5) Monitoramento: é o instrumento utilizado para aferir o cumprimento das deliberações proferidas pelo Tribunal e seus resultados.

De maneira semelhante, o TCE/CE e seus instrumentos de fiscalização (Levantamento, Auditoria, Inspeção, Acompanhamento e Monitoramento) buscam dar efetividade ao controle da administração pública, em relação à gestão dos recursos públicos.

Os avanços na auditoria, havidos no TCE/CE, a partir da aderência às Normas de Auditoria Governamental (NAG), por meio da Resolução Administrativa nº 01/2013 (TCE/CE, 2013), concretizaram-se na aplicação de metodologias e práticas de qualidade, no desenvolvimento das atividades de auditoria governamental, de modo a obter eficiência na utilização dos recursos materiais, financeiros, técnicos e tecnológicos.

As NAG's aderidas pelo TCE/CE têm respaldo no disposto no art. 1º, inciso II, da Lei 12.509/1995, arts. 70 e 71, inciso V, da Constituição Federal de 1988, arts. 68 e 69 da Constituição do Estadual de 1989, Resolução nº 01/2013 (TCE/CE, 2013), objetivando adotar as NAG's, aplicáveis ao controle externo, expedidas conjuntamente pelo Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e Associação Brasileira dos Tribunais de Contas do Brasil (ABRACON).

Desta feita, restou aprovado o Manual de Auditoria de Conformidade (TCE/CE, 2017), com aplicação subsidiária aos processos de fiscalização (inspeções, monitoramentos e auditorias operacionais), contemplando princípios básicos das organizações: Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI); Comitê Internacional de Práticas de Auditoria da International Federation of Accountants (IFAC); Instituto dos Auditores Internos do Brasil (AUDIBRA); Tribunal de Contas da Comunidade Europeia (TCE) e Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Portanto, as NAG's são conjunto de procedimentos técnicos que têm por objetivo a emissão de parecer sobre a sua adequação, consoante os Princípios de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade e, no que for pertinente, a legislação específica.

No que diz respeito à aplicação das NAG's, nas auditorias ocorridas sobre a realização de licitações e contratos, cabem todas as deliberações atinentes à construção do relatório, abrangendo desde a autorização e motivação da auditoria, apontamento do objeto, questões relativas ao contrato ou certame a ser auditado, metodologia aplicada ao caso particular, escopo e limitações, origem e montante de recursos a serem auditados, pesquisa e referência de processos conexos ao caso em análise. O relatório apontará o escopo delimitando o universo auditável (licitação e/ou contrato) e período de abrangência dos exames.

A metodologia para abordar as questões de auditoria comungam com a natureza do objeto auditado. Achados repetidos serão relatados conjuntamente. Evidências serão tudo aquilo que comprovam os fatos. As propostas de encaminhamento destinam-se ao registro das medidas preventivas, corretivas, processuais ou materiais que a equipe de auditoria avalia. No caso de irregularidades, a responsabilização, adequadamente fundamentada, permitirá a aplicação de multa aos responsáveis, após a promoção das audiências pertinentes, ressaltando-se que tais medidas ocorrerão em processo específico para esse fim, conforme exposto na seção 9.5 do Manual de Auditoria, em observância à Resolução nº 05/2017 (TCE/CE, 2017).

Segue, neste contexto, o Quadro 5, que detalha a natureza das auditorias, critérios e conclusões.

**Quadro 5 – Tipos de auditoria no âmbito do TCE/CE**

Natureza dos Trabalhos		CrITÉrios Estabelecidos	Conclusão/Parecer dos Auditores de Controle Externo
Regularidade	Conformidade	Leis, regulamentos ou outras exigências estabelecidas por terceiros (legalidade e legitimidade).	Opinião acerca da conformidade do objeto auditado às normas aplicáveis, compreendendo, conforme o caso, avaliação da conduta dos responsáveis
	Financeira	Princípios contábeis geralmente aceitos	Opinião a respeito da adequação das demonstrações contábeis
Operacional		Economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade	Opinião a respeito da economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade do objeto auditado, acompanhada de recomendações para aprimoramento da gestão, quando for o caso.

Fonte: TCE/CE (2017)

Do exposto, observa-se que a auditoria de gestão pública se classifica em duas vertentes contidas na expressão que traduz a missão dos órgãos de controle externo: zelar pela boa (auditoria operacional) e regular (auditoria de regularidade) aplicação dos recursos públicos.

O TCE/CE aprovou, por meio das Resoluções nºs 05/2017 e 10/2015, os Manuais de Auditoria de Conformidade e Auditoria Operacional ou de Desempenho, no intuito de estabelecer os procedimentos a serem adotados em suas fiscalizações. Além disso, vale destacar a existência de outras espécies processuais utilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a seguir detalhadas.

**Quadro 6 – Espécies processuais do TCE/CE**

(continua)

Espécie Processual	Conceituação	Fundamentação
Representação	<p>Processo instaurado para apuração de falhas e/ou irregularidades detectadas, de ofício, pelas unidades de controle externo do Tribunal, ou comunicadas por outros tribunais de contas, órgãos de controle interno ou quaisquer entes públicos, das diversas esferas, verificadas no exercício de suas funções.</p> <p>Ao Ministério Público Especial do TCE/CE compete representar, motivadamente, pela realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais providências em matéria de competência do Tribunal de Contas do Estado.</p> <p>Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades.</p>	<p>Resolução nº 2.234/2005, art. 1º, VI;</p> <p>Lei nº 13.720/2005, art. 5º, VII;</p> <p>Lei nº 8.666/1993, art. 113, 1º.</p>
Inspeção	Cumprimento à obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, quanto para esclarecer dúvidas acerca dos procedimentos, apura fatos trazidos ao Tribunal por meio de representações ou denúncias.	Resolução nº 05/2017, art. 1º, § único.

**Quadro 6 – Espécies processuais do TCE/CE**

(conclusão)

<b>Espécie Processual</b>	<b>Conceituação</b>	<b>Fundamentação</b>
Denúncia	Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado. A denúncia deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legítimo do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao ato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.	CRFB/1988, art. 74, § 2º; Lei nº 12.509/1995, arts. 56 e 57.
Tomada de Contas Especial	Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente que tiver conhecimento do fato, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Ao exercer a fiscalização, se configura da ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial.	Lei nº 12.509/1995, arts. 8º, 9º e 51; Instrução Normativa TCE/CE nº 03/2017;
Prestação de Contas Anual	Processo de contas anuais, relativo à gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração estadual, apresentado voluntária e tempestivamente, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar do encerramento do exercício financeiro.	Resolução nº 2.234/2005, art. 1º, V.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Na qualidade de órgão de controle externo, guardião dos recursos públicos estaduais e municipais, rotineiramente o TCE/CE realiza fiscalizações, de modo destacável neste trabalho, sobre as ocorrências incidentes em licitações e contratos promovidos pelos diversos órgãos públicos jurisdicionados, que podem ser processadas nas espécies processuais, já mencionadas, alvo de posicionamento do TCE/CE, por meio de resolução ou acórdão, em observância à forma definida no art. 30 de seu Regimento Interno (Resolução nº 835/2007).

## 2.3 Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, independentes, constitucionalmente estabelecidos, desprendidos de qualquer ligação de condicionamento com os poderes federativos, proporcionando subsídio, de natureza operacional e, em algumas situações exclusivas, ao Poder Legislativo (COSTA, 2005).

Conforme dispõem os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Em simetria ao artigo 75 da Magna Carta de 1988, esses dispositivos foram reproduzidos nas Constituições Estaduais e do Distrito Federal, definindo o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara de Vereadores, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respectivamente. A seguir, as competências dos Tribunais de Contas por esfera de governo, conforme detalhamento no Quadro 7:

**Quadro 7 - Competências dos Tribunais de Contas por esfera de governo**

Ente	Poder Legislativo	Órgão Auxiliar	Recursos Fiscalizados
União	Congresso Nacional	Tribunal de Contas da União	Federais e repassados para outro ente ou pessoas físicas ou jurídicas.
Estados e Municípios	Assembleia Legislativa Câmara de Vereadores	Tribunal de Contas Estaduais	Estaduais, municipais e repassados para outro ente ou pessoas físicas ou jurídicas.
Distrito Federal	Câmara Legislativa	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Distritais e repassados para outro ente ou pessoas físicas ou jurídicas.
Municípios	Câmara de Vereadores	Tribunal de Contas do Município	Municipal e recursos repassados para outro ente ou pessoas físicas ou jurídicas.

Fonte: Adaptado de Pascoal (2015)

No que diz respeito à atuação, Pascoal (2015) ressalta que, entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não existe nenhuma hierarquia, subordinação ou vinculação de qualquer procedimento, ou seja, a atuação de cada um é de acordo com as suas jurisdições, mas nada evita, por motivo de racionalidade administrativa, a existência de convênios de cooperação técnica entre essas Cortes de Contas.

Corroborando o posicionamento do mencionado autor, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) não tem nenhuma hierarquia, subordinação ou vinculação de procedimento com os demais Tribunais de Contas, o que não implica na impossibilidade de

cooperação técnica entre eles, por meio de celebração de convênios ou outro instrumento legal.

O TCE/CE foi criado por meio do Decreto nº 124, de 20 de setembro de 1935, assinado pelo, então, governador do Ceará, eleito pela Assembleia Legislativa (TCE/CE, 2018c). O TCE/CE, já com as mudanças oriundas da Emenda Constitucional nº 92/2017 (CEARÁ, 2017), que extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), tem jurisdição própria e privativa, em todo o território estadual, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

As funções do TCE/CE, resultantes da missão de contribuir para o aprimoramento da governança e da gestão pública, em benefício da sociedade, seguem detalhadas no Quadro 8:

**Quadro 8** – Funções do TCE/CE

<b>Função</b>	<b>Especificação</b>
Fiscalizadora	Auditorias e inspeções, por iniciativa própria, solicitação da Assembleia Legislativa/Comissões, ou da Câmara Municipal, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público Estadual e Municipal.
Consultiva	Análise das contas anuais do Executivo Estadual e Municipal, por meio de pareceres prévios, de caráter técnico, subsidiando o julgamento do Legislativo.
Informativa	Informações solicitadas pela Assembleia Legislativa/Comissões e Câmara Municipal sobre os resultados de inspeções e auditorias.
Judicante	Julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal.
Sancionadora	Sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal, em caso de ilegalidade ou irregularidade de contas.
Corretiva	Caso ocorra ilegalidade ou irregularidade nos atos de gestão de quaisquer órgãos ou entidade pública, caberá ao Tribunal de Contas fixar o prazo para cumprimento da lei.
Normativa	Expedição de instruções e atos normativos.
De Ouvidoria	Denúncias e representações de irregularidades ou ilegalidades comunicadas pelo controle interno, autoridades, cidadão, partido político, associação ou sindicato.
Educativa	Procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações, seminários, reuniões, encontros e recomendações de adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

Fonte: CEARÁ (1993, 1995)

Para Barreto (2016), além destas funções, as atribuições dos Tribunais de Contas ultrapassam as discussões sobre a legalidade no controle orçamentário, financeiro, contábil, operacional e patrimonial, baseadas na sua legitimidade orgânica e no princípio da economicidade, reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por intermédio da Súmula nº 347.

No caso de consulta, segundo Trindade (2016), é possível que os Tribunais de Contas efetuem uma apreciação em tese de constitucionalidade de leis e atos do Poder Público, cuja

constatação tem fundamento em uma comunidade aberta de intérpretes da Constituição, evitando que, ao exercer suas competências constitucionais, o órgão de controle externo tenha que silenciar-se diante de uma inconstitucionalidade.

O Quadro 9 expõe a legislação que regula as atividades do TCE/CE:

**Quadro 9 - Legislação do TCE/CE**

<b>Legislação</b>	<b>Fundamentação</b>
Constituição da República Federativa do Brasil	Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...].
Constituição do Estado do Ceará	Art. 69. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.
Lei Orgânica do TCE/CE (Lei nº 12.509/1995)	Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de Controle Externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual: [...].
Regimento Interno do TCE/CE (Resolução nº 835/2007)	Art. 1º - O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, organizado pela Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995, tem a seguinte estrutura: [...].

Fonte: TCE/CE (2018a)

No Quadro 10, em sequência, vêm as competências do TCE/CE, conforme a Lei nº 12.509/1995, em relação a licitações e contratos:

**Quadro 10 – Competências do TCE/CE**

<b>Fundamentação</b>	<b>Competência</b>
Art. 1º, I	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e do Ministério Público e das entidades da administração indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, bem como as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;
Art. 1º, II	Proceder, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, ou de suas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado e do Ministério Público, assim como das demais entidades referidas no inciso anterior;
Art. 1º, III	Apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do Estado;
Art. 1º, VII	Representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Secretário de Estado ou autoridades de nível hierárquico equivalente;
Art. 1º, VIII	Aplicar aos responsáveis as sanções previstas;
Art. 1º, XV	Decidir sobre denúncia que seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato;
Art. 1º, XVI	Decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares de sua competência.

Fonte: CEARÁ (1995)

Do exposto nos Quadros 9 e 10, tanto a legislação como as competências do TCE/CE foram apresentadas sem levar em consideração os efeitos produzidos pela Emenda Constitucional nº 92/2017, em virtude do período de abrangência da pesquisa, ou seja, antes

da extinção do TCM/CE, que resulta da análise das irregularidades em licitações e contratos, por função e frequência das ocorrências, evidenciadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará de 2016 e 2017.

A estrutura organizacional do TCE/CE está definida da seguinte forma:

**Quadro 11 – Estrutura organizacional do TCE/CE**

<b>Estrutura</b>	<b>Competência</b>	<b>Fundamentação</b>
Plenário	Compete privativamente ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal: deliberar originariamente sobre: representação das unidades de controle externo, prestação e tomada de contas, inclusive especial, ressalvados os casos de competência das Câmaras; adoção de medidas cautelares; realização de inspeções ou auditorias, de ofício, em unidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como do Tribunal de Contas dos Municípios e do Ministério Público, por proposta de Conselheiro ou Auditor, bem como dos membros do Ministério Público de Contas; denúncias; a fiscalização dos recursos estaduais repassados a órgãos e entidades, públicos ou privados, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, e aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei.	Lei nº 12.509/1995 Resolução nº 835/2007
Primeira e Segunda Câmaras	Compete à Primeira e Segunda Câmaras deliberar sobre: prestações de contas cujo valor não exceda a R\$ 150.000.000,00, bem assim as tomadas de contas, inclusive especiais, e as representações com aquelas relacionadas, e aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei.	Lei nº 12.509/1995 Resolução nº 835/2007
Comissões	Comissão de Regimento: cuidar da atualização do Regimento Interno. Comissão de Jurisprudência: cuidar da elaboração, atualização e publicação da Súmula da Jurisprudência do Tribunal e superintender os serviços de sistematização e divulgação da jurisprudência predominante do Tribunal, sugerindo medidas que facilitem a pesquisa de julgados ou processos.	Resolução nº 835/2007 Resolução nº 10/2016
Corregedoria	Órgão de fiscalização e disciplina da administração superior, responsável pela avaliação e acompanhamento dos resultados institucionais, pela orientação e correção das atividades funcionais e pelo controle disciplinar e ético dos seus membros e servidores.	Lei nº 12.509/1995 Resolução nº 835/2007 Resolução nº 06/2018
Ouvidoria	Unidade administrativa vinculada à Presidência é responsável por promover e manter um canal de comunicação direta com a sociedade, em relação ao exercício do controle externo exercido por essa Corte	Resolução nº 835/2007
Serviços Auxiliares	As unidades integrantes dos Serviços Auxiliares disporão de quadro próprio de pessoal, organizado em plano de carreiras, cujos princípios, diretrizes, denominações, estruturação, formas de provimento e demais atribuições são os fixados em lei específica	Lei nº 12.509/1995 Resolução nº 835/2007
Ministério Público Especial	O Ministério Público Especial do TCE/CE zelarà, no exercício de suas atribuições, pelo cumprimento desta Lei, competindo-lhe: promover a defesa da ordem jurídica, requerendo perante o Tribunal as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário, e promovendo as ações judiciais destinadas à proteção desses interesses, quando necessárias e pertinentes à sua atuação funcional, e manifestar-se em todos os processos da competência do Tribunal, sendo obrigatória a oportunidade de manifestação nos processos de representação, denúncias, prestação e tomadas de contas.	Lei nº 12.509/1995 Lei nº 13.720/2005

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Outras competências infraconstitucionais são atribuídas às Cortes de Contas, em harmonia com a Constituição Federal de 1988, citando, como exemplos, a Lei nº 4.320/1964, a Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 8.666/1993.

#### **2.4 Achados de auditoria em licitações e contratos**

Em relação aos achados de auditoria em licitações e contratos, os trabalhos de Mourão e Couto (2011), Silva (2014) e Albuquerque (2016) apresentam aderência parcial ao estudo, aqui apresentado, conforme breve descrição a seguir.

Mourão e Couto (2011) realizaram estudo qualitativo dos processos de auditoria de licitações públicas, relativos ao exercício de 2009, realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), no total de 50 processos licitatórios, com utilização da metodologia Olacefs (Organización Latino Americana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores). O estudo concluiu que não basta a elaboração de normas, é fundamental o constante aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e a efetiva observância das normas aplicáveis, notadamente por meio da introdução em nossas práticas de auditoria dos conceitos de matriz de risco, seletividade e materialidade.

Silva (2014) analisou o procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, a fim de identificar suas vantagens e desvantagens, buscando, assim, maneiras de tornar os certames mais efetivos e céleres. Os dados foram obtidos em entrevistas aplicadas aos servidores da Instituição. Os resultados demonstraram que o pregão eletrônico é eficiente como instrumento para compra de bens e serviços, todavia se devem buscar maneiras de otimizá-lo e atenuar disfunções, além de aliar este modelo com planejamento adequado e boas práticas de gestão. Diante dos resultados, concluiu que a Universidade Federal do Espírito Santo acertou ao regulamentar o uso do pregão eletrônico, em adotar medidas para aumentar a sua utilização, visto que os resultados obtidos com a sua utilização são extremamente favoráveis para a Administração, para os licitantes e para a sociedade em geral.

Albuquerque (2016) analisou os apontamentos emitidos pelas auditorias da Corte do Estado do Amazonas nas prestações de contas não aprovadas, do exercício de 2012, identificando impropriedades relacionadas com indicadores sociais e econômicos. As técnicas de análise de dados aplicadas envolvem estatística descritiva e análise de variância. Os resultados revelaram que, no período estudado, numa amostra de 15 municípios com contas rejeitadas, foram apontadas 746 impropriedades, que se distribuem nos grupos: envio

eletrônico de dados e de prestações de contas; controle interno; execução da receita; execução da despesa; licitações e contratos de obras e serviços; administração de pessoal; administração de patrimônio e outros. A maior incidência de irregularidades recaem no grupo de licitações e contratos com obras e serviços. Diante dos resultados, concluiu que as reprovações continuadas das contas municipais podem ser atribuídas à ausência do órgão de controle interno na Administração Municipal. Faltam transparência, responsabilidade e governabilidade na gestão pública, assim como má conduta de dignidade e decoro do cargo através da prática de infração político-administrativa dos prefeitos.

### **3 METODOLOGIA**

Metodologia do trabalho científico constitui instrumento balizador para obtenção das resultantes da problemática levantada na pesquisa, por meio das técnicas de análise de dados, oriundos da amostra da coleta e dos instrumentos que a possibilitaram. Lakatos e Marcone (2010, p. 147) discorrem sobre o aspecto metodológico do trabalho científico, acrescentando:

A seleção do instrumental metodológico está, portanto, diretamente relacionada com o problema a ser estudado; a escolha dependerá dos vários fatores relacionados com a pesquisa, ou seja, a natureza dos fenômenos, o objeto da pesquisa os recursos financeiros, a equipe humana e outros elementos que possam surgir no campo da investigação.

O método consiste, pois, na busca eficaz do resultado, cujo ordenamento consiste numa investigação cujos passos constituem etapas que culminam com a descoberta do motivo investigado (FERRAREZI JUNIOR, 2013). O processo tem início com a identificação da classificação metodológica do estudo.

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

A pesquisa corresponde às classificações mista (quali-quantitativa), descritiva e documental. A pesquisa quali-quantitativa se cerca, inteligentemente, a escolha da abordagem que deve estar a serviço do objeto da pesquisa, com o propósito de agregar saberes dos estudos encarados com visão e ação complementares de estudos empíricos e numéricos (MALHOTRA, 2001; LAVILLE & DIONNE, 1999).

Neste estudo, o trabalho quali-quantitativo foi caracterizado pela complexidade do tema e procedimento de análise, que se deu, caso a caso, no universo das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), por meio de acórdãos e resoluções, extraídas do Sistema de Acompanhamento de Processo (SAP). Cabe trazer a citação de Beuren et al. (2008, p. 91) do que seja proceder a estudo sobre dados de grande amplitude temática: “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

A pesquisa descritiva objetiva apontar características de uma população, um fenômeno ou experiência para o estudo realizado. Mattar (1999) ressalta a inter-relação com o problema de pesquisa, ao afirmar que a utilização desse tipo de pesquisa deverá ocorrer quando o propósito de estudo for descrever as características de grupos, estimar a proporção de

elementos com determinadas características ou comportamentos, dentro de uma população específica, e, ainda, descobrir ou verificar a existência de relação entre variáveis. Segundo Vergara (2000), a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza. A autora coloca, também, que a pesquisa não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

O presente estudo consistiu na análise das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), no que se refere à temática das licitações e contratos celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Constituem objeto de estudo as decisões emanadas do TCE/CE, as quais foram categorizadas por função e frequência em que são registradas as irregularidades havidas em contratos e processos licitatórios, por seus jurisdicionados, de forma descritiva.

A análise documental utiliza, em sua essência, documentos que não sofreram tratamento analítico, ou seja, que não foram analisados ou sistematizados. O desafio a esta técnica de pesquisa é a capacidade que o pesquisador tem de selecionar, tratar e interpretar a informação, visando compreender a interação com sua fonte. Quando isso acontece, há um incremento de detalhes à pesquisa, e os dados coletados tornam-se mais significativos. A pesquisa documental, bem como outros tipos de pesquisa, propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos (SÁ-SILVA; ALMEIDA & GUINDANI, 2009).

Flick (2009) ressalta que, em um estudo documental, o pesquisador deve entender os documentos como “meios de comunicação”, pois foram elaborados com algum propósito e para alguma finalidade, sendo, inclusive, destinados para que alguém tivesse acesso a eles. Assim, indica que é importante compreender quem os produziu, sua finalidade, para quem foram construídos, a intencionalidade de sua elaboração e que não devem ser utilizados como contêineres de informações; devem, pois, ser entendidos como uma forma de contextualização da informação.

Expedições de acórdãos e resoluções constituem documentos expedidos pelo TCE/CE e, no estudo em comento, documentos relativos a irregularidades nos procedimentos licitatórios e em contratos. Tais elementos legais não são alvo de edição, o que vai ao encontro da categoria documental deste estudo, cujo material de análise, também, não recebeu tratamento analítico.

Segundo Cellard (2008, p. 303), pesquisa documental acontece “[...] momento de reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores,

interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave”. Os elementos de análise documental, neste estudo, constituem as deliberações do Plenário e, no que couber, as das Câmaras do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio de resolução ou acórdão, em observância à forma definida no art. 30, incisos II e IV, do Regimento Interno (TCE/CE, 2007).

### **3.2 Coleta de dados e período de análise**

A investigação relativa à análise das decisões do TCE/CE considerou o biênio de 2016/2017, tendo em vista a originalidade das decisões do TCE/CE, em razão da Emenda Constitucional nº 92/2017, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) e, conseqüentemente, fundiu atribuições e atividades.

A coleta aconteceu mediante análise documental identificativa de registros, decorrentes de irregularidades havidas em contratos e licitações, examinados e descritos individualmente, permeando as espécies processuais (Auditoria de Conformidade, Denúncia, Inspeção, Representação, Representação do Ministério Público de Contas, Representação do Tribunal de Contas, Prestação de Contas Anual e Tomada de Contas Especial).

Do universo pesquisado foram, dentre as espécies processuais julgadas, contempladas as funções do TCE/CE, no âmbito do exame de regularidade de contratos e licitações, nas incumbências judicantes, corretivas, sancionadoras e educativas das decisões sob exame. Os dados alvo da pesquisa foram extraídos do Sistema de Acompanhamento de Processo (SAP), desenvolvido e alimentado pelo TCE/CE.

### **3.3 População e amostra da pesquisa**

A população do estudo compreende documentação relativa a decisões, proferidas pelo TCE/CE, entre 2016 e 2017, especificamente, acórdãos e resoluções, tendo em vista que o trabalho permeia decisões de natureza definitiva, as quais incidem na apreciação dos atos e fatos praticados pelos jurisdicionados, seguindo os ditames do art. 30 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado (RITCE).

As resoluções são resultantes das espécies processuais, dentre elas, decisão em processo de apreciação da legalidade de ato sujeito a registro (art. 30, II, a), representações, denúncias, auditorias e relatórios de Inspeção (art. 30, II, c). Já os acórdãos são referentes a

processos de julgamento de tomadas ou prestações de contas e nos respectivos recursos, bem como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), em conformidade com o inciso IV do art. 30 do RITCE.

O universo pesquisado contemplou todas as espécies de decisões proferidas pelo TCE/CE, por meio de resoluções e acórdãos, nos exercícios de 2016 e 2017, no total de 1.014 atos decisórios, extraídos do SAP, sendo 231 resoluções e 783 acórdãos, conforme detalhamento a seguir.

**Quadro 12** – Decisões do TCE/CE, por meio de resoluções e acórdãos, em 2016 e 2017

Espécie Processual	2016	2017	Total
<b>Resolução</b>			
Auditoria de Conformidade	13	20	33
Denúncia	9	16	25
Inspeção	4	8	12
Representação	20	24	44
Representação do TCE	51	42	93
Representação do MPE	15	9	24
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>119</b>	<b>231</b>
<b>Acórdão</b>			
Prestação de Contas	426	282	708
Tomada de Contas Especial	24	51	75
<b>Total</b>	<b>450</b>	<b>333</b>	<b>783</b>
<b>Total Geral</b>	<b>562</b>	<b>452</b>	<b>1.014</b>

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Com base nos documentos selecionados, procedeu-se à análise individual de conteúdo, com o objetivo de identificar os documentos que tratavam de irregularidades em contratos e licitações. Do todo, identificaram-se ocorrências de irregularidades em contratos e licitações, no quantitativo de 78 e 128, oriundas da análise de 39 e 76 atos decisórios do TCE/CE, respectivamente, em 2016 e 2017, o que, por conseguinte, representa população. No presente estudo, foi analisada a totalidade dos documentos relativos a irregularidades em licitações e contratos, sendo, portanto, um estudo censitário.

### 3.4 Técnica de análise de dados

A técnica de análise das evidências utilizada é a análise de conteúdo, com amparo nos ensinamentos de Olabuenaga e Ispizúa (1989, p. 185), que definem análise de conteúdo como

sendo “uma técnica para ler e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos, que, analisados adequadamente, nos abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social”. Para Bardin (2010), o termo análise de conteúdo designa um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Indica Bardin (2010) que a análise de conteúdo prevê três fases fundamentais, quais sejam: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. De acordo com Mozzato e Grzybovski (2011), a pré-análise é a fase em que se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais. É realizada por meio de quatro etapas: (i) leitura flutuante, que consiste no contato inicial com os documentos da coleta de dados, para conhecimento do texto; (ii) escolha dos documentos, que consiste na seleção do que será analisado; (iii) formulação de hipóteses e objetivos; (iv) referenciação dos índices e elaboração de indicadores.

Discorrendo sobre a seleção do material a ser analisado, Câmara (2013) destaca que devem ser observados os critérios de exaustividade (toda a comunicação deve ser considerada, nada deve ser omitido), representatividade (a amostra deve representar o universo), homogeneidade dos dados, pertinência (os documentos devem estar adequados ao objetivo da pesquisa) e exclusividade (cada elemento deve ter classificação única).

O estudo corrente procedeu à análise documental detalhada, primando pelos princípios da pré-análise, mediante leitura e posterior seleção de dados por meio do Sistema de Acompanhamento de Processo (SAP), integrante do sistema informatizado de dados do TCE/CE, de modo a identificar registros decorrentes de irregularidades havidas em contratos e licitações. Tais irregularidades estão presentes nas decisões (resolução e acórdão). As resoluções são resultantes das espécies processuais, conforme art. 30, II do RITCE, quais sejam: representações, denúncias, auditorias e relatórios de inspeção (art. 30, II, c/RITCE).

Já os acórdãos são referentes a processos de julgamento de tomadas ou prestações de contas e nos respectivos recursos, bem como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), em conformidade estão codificadas no Inciso IV do art 30 do RITCE.

A presente análise requereu consulta das espécies processuais que originaram as decisões do TCE/CE. Em seguida, os dados extraídos do SAP foram exportados para o formato compatível com a planilha eletrônica *Microsoft Excel*, e a coleta de informações

documentais deu-se ano a ano. Assim, os documentos foram abertos, individualmente, para conhecimento de dados relativos a: número do processo; documento; tipo de documento, sessão correspondente a expedição; data da publicação e resumo do teor do documento expedido pelo TCE/CE, quanto à apreciação dos atos e fatos praticados pelos jurisdicionados.

Por meio da leitura dos resumos dos documentos, foram selecionados os relacionados ao objeto da pesquisa: irregularidades em licitações e contratos.

Em seguimento, a fase de exploração corresponde à especificação das unidades de codificação atribuídas no gerenciamento dos dados identificados na pré-análise. A codificação compreende recortes que contêm regras de seleção de dados (amostra), enumeração de categorias, classificação e agregação dos registros alvo da pesquisa e, finalmente, a classificação em blocos de categorias.

Segundo Campos (2004), as categorias utilizadas podem ser apriorísticas ou não apriorísticas. No caso da categorização apriorística, o pesquisador, de antemão, já possui, segundo experiência prévia ou interesses, categorias predefinidas. No processo de exploração do material, foi necessário construir três blocos de categorias. Na definição das categorias, foram usadas classificações *a priori* para as funções exercidas pelo TCE/CE e para as irregularidades apontadas nos documentos.

O primeiro bloco de categorias diz respeito às funções exercidas pelo TCE/CE de acordo com o conteúdo do ato decisório relacionado a irregularidades em licitações e contratos, sendo elas: corretiva, judicante, sancionadora e educativa.

O segundo bloco refere-se às categorias de irregularidades em licitações e contratos e foi constituído, inicialmente, mediante a leitura do texto das decisões emitidas pelo TCE/CE (resoluções e acórdãos) e, posteriormente, correlacionadas com os dispositivos integrantes da Lei nº 8.666/1993, momento em que se obtiveram as categorias de irregularidades em licitações e contratos e, em seguida, foram criadas as subcategorias, conforme Quadro 13.

**Quadro 13** – Categorias e subcategorias de ocorrência em licitações e contratos observadas na pesquisa (continua)

<b>Categoria de Ocorrência</b>	<b>Subcategoria</b>
Falha na elaboração do edital	Falha na elaboração do projeto básico
	Irregularidade na composição do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas)
	Irregularidade no critério de aceitabilidade de preços (fixação de preço mínimo)
Falha procedimental na elaboração do processo licitatório	Ausência de parecer jurídico
	Ausência de publicação de edital
	Divulgação irregular de instrumentos convocatórios

**Quadro 13** – Categorias e subcategorias de ocorrência em licitações e contratos observadas na pesquisa (conclusão)

<b>Categoria de Ocorrência</b>	<b>Subcategoria</b>
Falha na escolha da modalidade licitatória	Contratação sem o devido procedimento licitatório
	Dispensa ou inexigibilidade de licitação indevida
	Enquadramento ilegal da modalidade de licitação
	Fracionamento de despesa
	Inexigibilidade de licitação indevida
	Irregular instrução do processo de aquisição
	Não parcelamento do objeto
Falha na execução contratual	Contrato e aditivo em desarmonia com o planejamento estratégico e plano diretor de informática
	Execução do contrato em desacordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei nº 8.666/1993
	Não observância da cronologia no pagamento de obrigações
	Recebimento de bens e serviços com especificações técnicas divergentes do edital
Falha na formalização contratual	Não observância das cláusulas necessárias em todo contrato
	Publicação de contrato e/ou aditivo fora do prazo
Falha procedimental na formação da comissão de licitação	Composição indevida da Comissão de Licitação
Falha procedimental na realização do processo licitatório	Descumprimento de prazos recursais
	Documentação de habilitação incompleta
Não atendimento às exigências para aquisições na Administração Pública	Ausência de pesquisa de preços de bens e serviços
	Formação irregular de preços
Não obediência à vigência do termo contratual	Prorrogação contratual indevida
Não obediência aos princípios nos processos licitatórios	Cláusula restritiva à competitividade
	Direcionamento do certame
<b>Total de Categoria de Ocorrência: 10</b>	<b>Total de Subcategoria: 27</b>

O terceiro bloco de categorias abrange as determinações do TCE/CE, basicamente: abstenção de alguns comportamentos/exigências considerados inadequados ou descabidos; complementação de documentação e/ou procedimentos faltantes no processo licitatório; observância da legislação vigente; suspensão do certame; aplicação de multa e procedimentos relacionados à melhoria da gestão de processos licitatórios. No Quadro 14, segue o detalhamento das determinações do TCE/CE observadas na pesquisa.

**Quadro 14 – Determinações do TCE/CE**

(continua)

<b>Determinação</b>
Abstenção de efetuar contratações diretas fora dos parâmetros legais
Abstenção de especificação direcionada do objeto do certame
Abstenção de exigência abusiva para a qualificação técnico-operacional dos licitantes
Abstenção de exigência da comprovação de vínculo trabalhista permanente anterior à celebração do contrato
Abstenção de exigência, como critério de pontuação técnica ou como critério de habilitação, da filiação à União Brasileira dos Promotores de Feiras (UBRAFE)
Abstenção de firmar contrato com prazo de vigência indeterminado
Abstenção de fixação de quantitativo mínimo de atestados de capacidade técnico-operacional superior a 50% dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, salvo motivação fática e fundamentação jurídica no processo licitatório
Abstenção de inclusão de comprovação de capacidade técnica com critérios, exclusivamente, na formação de integrantes da equipe técnica
Abstenção de licitar obras, com base em projeto básico, sem a existência de licença ambiental
Abstenção de prorrogação de contrato após expirado o prazo de vigência
Abstenção de recebimento de bem ou serviço com especificação distinta do termo de referência
Aceitação da adjudicação por item e não por preço global, nos editais cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala
Aplicação de multa
Apresentação dos termos de recebimento de produtos e serviços
Condicionar o pagamento, por parte da contratada, à comprovação da regularidade fiscal
Consideração do planejamento estratégico e do plano diretor de informática da instituição na celebração de contratos
Contratação de projeto básico antes do parecer do órgão licenciador
Correção no preenchimento do campo “dispositivo legal” ao registrar as notas de empenho no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR)
Criação de rotina de acompanhamento das publicações no Diário Oficial dos instrumentos contratuais
Demonstração de vantajosidade para prorrogação contratual
Dispensa do termo de contrato somente nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica
Elaboração de parecer jurídico nos processos licitatórios
Elaboração prévia de estudos ambientais
Exigência da documentação elencada no art 31 da Lei nº 8666/1993, para preencher os requisitos da qualificação econômico-financeira
Exigência de complementação dos documentos de habilitação
Exigência de comprovação de exclusividade
Formalização das aquisições por meio de contrato
Inclusão de cláusulas obrigatórias nos instrumentos contratuais
Limitação do Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)
Não prorrogação de contratos de aquisição de bens
Não realização de pagamento antecipado

**Quadro 14 – Determinações do TCE/CE**

(conclusão)

<b>Determinação</b>
Observância à cronologia dos pagamentos nas contratações
Observância à legislação pertinente na execução do contrato
Observância à modalidade de licitação aplicável
Observância ao art 51 da Lei nº 8666/1993 ao compor comissão permanente ou especial de licitação
Observância aos prazos recursais do processo licitatório
Observância da dotação orçamentária na prorrogação contratual
Observância do prazo previsto no art 61, parágrafo único, da Lei nº 8666/1993, na publicação dos instrumentos contratuais
Observância dos limites legais para a contratação direta
Otimização da gestão dos processos licitatórios
Permissão aos licitantes para ofertarem taxa de administração zero ou negativa, desde que demonstrada a sua exequibilidade
Publicação de instrumentos contratuais
Publicação do instrumento convocatório nos procedimentos licitatórios
Realização de avaliações técnica e econômica para proceder o parcelamento do objeto
Realização de diligência para correção de falha
Realização de pesquisa de preços de bens e serviços
Realização de planejamento dos processos de aquisições
Recomendação aos órgãos da Administração Pública Estadual que se abstenham de receber doações que atendam aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade nas contratações de obras públicas
Recomendação de estudo da aplicabilidade de taxa de administração zero ou negativa nas contratações de mão de obra terceirizada
Restrição da contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos somente para os casos de prestação de serviços postais
Suspensão do certame

O tratamento dos resultados constitui a fase da pesquisa em que são feitas inferências e interpretações dos dados, de forma a conceder significado e validação ao estudo. Bardin (2010) conceitua inferência como um instrumento de indução, de onde se extraem causas e efeitos do fenômeno pesquisado. Os indicadores para categorização temática dos dados foram selecionados e extraídos consoante a espécie processual. A codificação dos dados e categorização dos achados de pesquisa decorreram de amostra, cujo teor contenha funções judicantes, corretivas, sancionadoras ou educativas, por ocasião da presença de irregularidade, em decisões relativas a licitações e contratos.

Procedeu-se ao tratamento dos dados relativos aos objetivos da pesquisa, obtidos em consulta sistemática no SAP. A interpretação dos resultados da análise das decisões emitidas pelo TCE/CE obedeceu à função e frequência das ocorrências das irregularidades balizadas

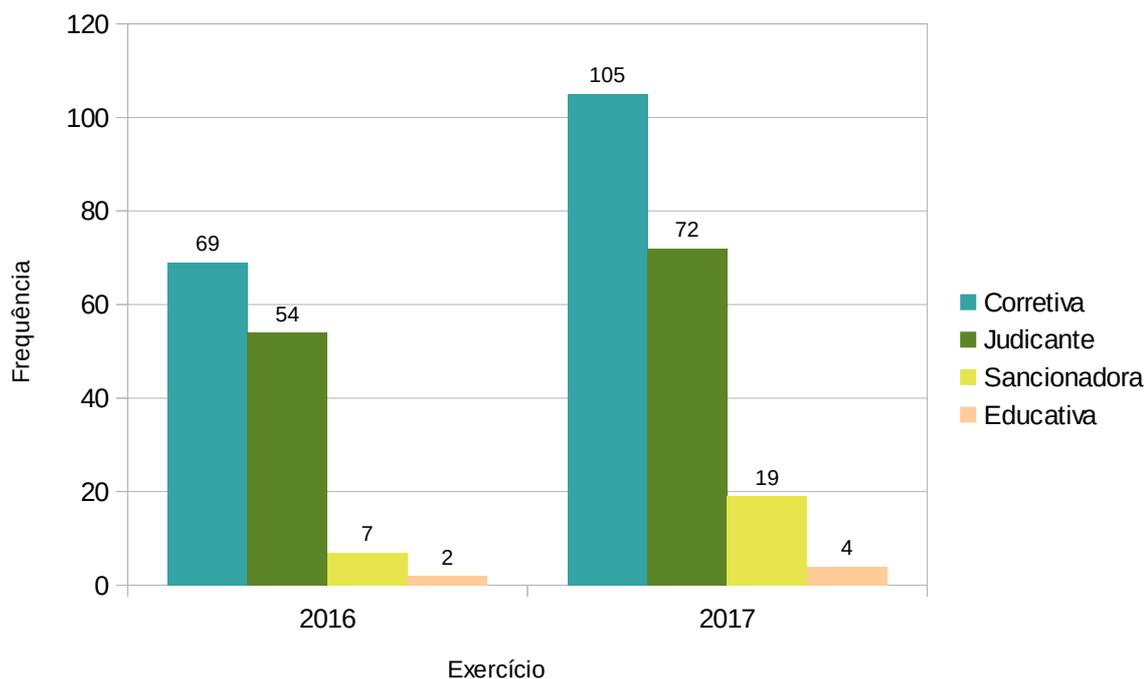
mediante a incidência das medidas sancionadoras, das determinações corretivas e das recomendações educativas aos jurisdicionados, no que pertine às aquisições de bens e serviços, por meio de licitações e suas respectivas formalizações contratuais.

Com tais procedimentos técnicos, foi possível dimensionar as unidades de registros no SAP, em quantitativo de frequência com que as decisões foram, ao mesmo tempo, indicativas e produtoras de resultados. O tratamento concedido aos dados exportados ao formato Excel implicou nas categorias, oriundas dos elementos colhidos e ordenados por meio da construção de tabela, cujas colunas constam indicados os dados: exercício da decisão – número do processo – documento expedido – tipo de documento – espécie processual – função do TCE exercida na decisão – ocorrência registrada decorrente de atos dos jurisdicionados – agrupamento das ocorrências por pertinência temática, segundo o critério legal.

## 4 RESULTADOS

O primeiro resultado apresentado diz respeito à análise do conteúdo dos documentos decisórios para identificação da função exercida pelo TCE/CE, conforme o bloco de categorias de função: corretiva, judicante, sancionadora e educativa. Os resultados são apresentados separados por ano no Gráfico 1.

**Gráfico 1** – Tipos de funções exercidas pelo TCE/CE nos atos decisórios relativos a licitações e contratos no biênio de 2016/2017



Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Observa-se no Gráfico 1, uma predominância das funções corretiva e judicante sobre as demais. Do exposto, vê-se que o percentual de destaque aponta para a função corretiva do TCE/CE, fixando prazo para cumprimento da lei pelos jurisdicionados. Em seguimento, destaca-se a função judicante, relativa ao julgamento das prestações de contas ou tomadas de contas especiais de administradores e demais responsáveis por bens e valores, em sua maioria julgadas regular, com ressalva. Continuando, vem a função sancionadora, que consiste na aplicação de multas aos gestores decorrente de atos eivados de ilegalidades ou irregularidades, na contramão dos normativos. Por último, a função educativa, no menor percentual, caracterizada por recomendações de boas práticas, aplicáveis, em sua maioria, nas auditorias operacionais.

Cabe dizer, que cada ato decisório pode contemplar mais de uma função. A Tabela 1 apresenta a relação percentual encontrada a partir do número de vezes em que uma função foi identificada nos atos decisórios e o total de atos decisórios analisados no período.

**Tabela 1** – Tipos de funções exercidas pelo TCE/CE no período de 2016 a 2017

<b>Função</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Biênio</b>
Corretiva	88,46%	82,03%	84,47%
Judicante	69,23%	56,25%	61,17%
Sancionadora	8,97%	14,84%	12,62%
Educativa	2,56%	3,13%	2,91%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Da análise da Tabela 1, verifica-se que as funções sancionadora e educativa, apesar de estarem presentes em apenas 12,62% e 2,91% dos atos decisórios analisados, apresentaram acréscimo entre 2016 e 2017.

Atendendo ao estudo, quanto ao tipo das ocorrências de irregularidades em licitações e contratos nos exercícios de 2016 e 2017, aponta-se a totalidade das ocorrências na Tabela 2.

**Tabela 2** – Ocorrência de irregularidades em licitações e contratos por tipo no biênio de 2016/2017

<b>Ocorrência</b>	<b>2016</b>		<b>2017</b>	
	<b>Qtde.</b>	<b>%</b>	<b>Qtde.</b>	<b>%</b>
Falha na escolha da modalidade licitatória	41	52,56%	31	24,22%
Falha na formalização contratual	13	16,67%	22	17,19%
Não obediência à vigência do termo contratual	8	10,26%	21	16,41%
Não obediência aos princípios nos processos licitatórios	7	8,97%	9	7,03%
Falha na elaboração do edital	4	5,13%	24	18,75%
Falha procedimental na elaboração do processo licitatório	2	2,56%	3	2,34%
Falha procedimental na formação da comissão de licitação	2	2,56%	1	0,78%
Não atendimento às exigências para aquisições na Administração Pública	1	1,28%	6	4,69%
Falha na execução contratual	-	-	8	6,25%
Falha procedimental na realização do processo licitatório	-	-	3	2,34%
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>100,00%</b>	<b>128</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

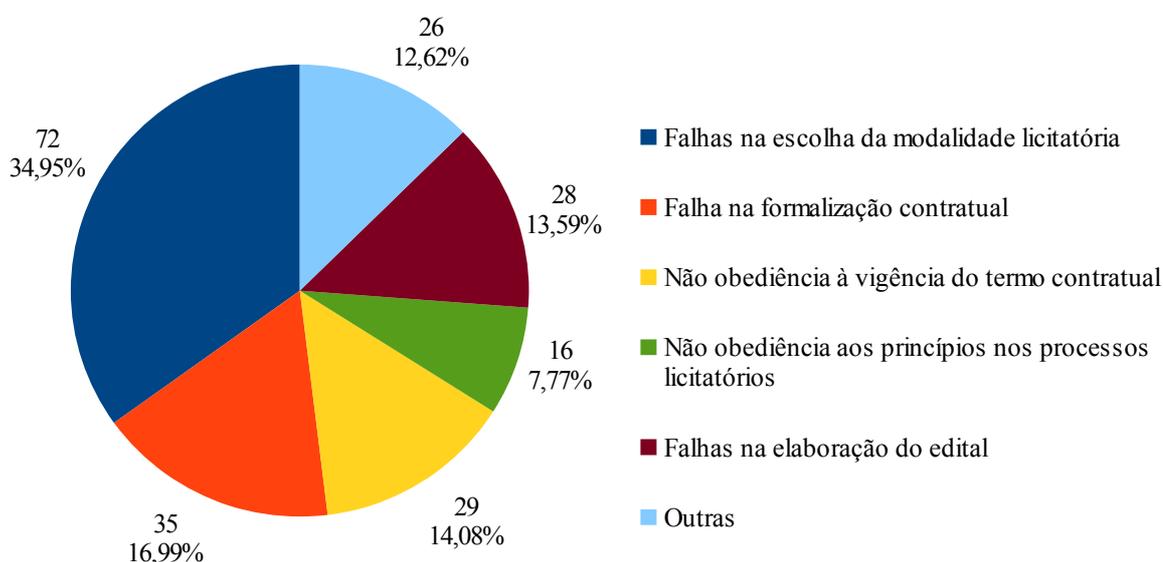
No exercício de 2016, ocorreram oito tipologias. Em primeiro, falha na escolha da modalidade licitatória, representando a frequência de 52,56%; em seguimento, falha na formalização contratual, com 16,67%; após, identificou-se não obediência à vigência do termo contratual, com 10,26%; depois, não obediência aos princípios nos processos

licitatórios em 8,97% e, por último, falha na elaboração do edital em 5,13%. As demais tipologias, juntas, totalizaram 6,40% das frequências de ocorrências.

No exercício de 2017, ocorreram 10 tipologias. Em primeiro, falha na escolha da modalidade licitatória em 24,22%; seguida de falha na elaboração do edital em 18,75%; depois, a falha na formalização contratual com 17,19%, e, após, não obediência à vigência do termo contratual com 16,41%; finalmente, a não obediência aos princípios nos processos licitatórios em 7,03%. As demais tipologias, juntas, totalizaram 16,40%.

O Gráfico 2, a seguir, evidencia as ocorrências mais frequentes, relativas aos exercícios de 2016 e 2017, de forma cumulativa.

**Gráfico 2** – Ocorrência de irregularidades em licitações e contratos por tipo no biênio de 2016/2017



Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

No biênio de 2016/2017, as frequências das tipologias foram consideradas cumulativamente. Em primeiro, falha na escolha da modalidade licitatória (34,95%), seguida de falha na formalização contratual (16,99%), em seguimento, não obediência à vigência do termo contratual (14,08%), depois, falha na elaboração do edital (13,59%) e, por fim, não obediência aos princípios nos processos licitatórios (7,77%). As demais ocorrências em licitações e contratos totalizam 12,62%.

Em virtude das irregularidades detectadas (ocorrências) e suas estratificações em unidades relativas ao descumprimento da norma, cabe trazer as medidas saneadoras, com base na Lei nº 8.666/1993 e nas decisões do TCE/CE, registradas no SAP. O resultado será apresentado por tipo de falha detectada, com as respectivas determinações, nas Tabelas 3 a 12.

**Tabela 3** – Ocorrência falha na escolha da modalidade licitatória por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Falha na escolha da modalidade licitatória	Abstenção de efetuar contratações diretas fora dos parâmetros legais	12,20%	3,23%
	Aceitação da adjudicação por item e não por preço global, nos editais cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala	-	3,23%
	Exigência de comprovação de exclusividade	-	3,23%
	Aplicação de multa	7,32%	12,90%
	Observância à modalidade de licitação aplicável	39,02%	48,39%
	Realização de avaliações técnica e econômica para proceder o parcelamento do objeto	2,44%	-
	Realização de planejamento dos processos de aquisições	34,15%	25,81%
	Restrição da contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos somente para os casos de prestação de serviços postais	2,44%	3,23%
	Suspensão do certame	2,44%	-

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Na ocorrência falha na escolha da modalidade licitatória, observou-se, em destaque, a determinação observância à modalidade de licitação aplicável, nos percentuais de 39,02% (2016) e 48,39 (2017), seguida de 34,15% (2016) e 25,81% (2017) equivalentes à determinação de realização de planejamento dos processos de aquisições. As demais determinações relativas a este agrupamento de ocorrência totalizaram 26,83% (2016) e 25,80% (2017).

A determinação observância à modalidade de licitação aplicável decorreu do não procedimento, por parte do jurisdicionado, da escolha da modalidade licitatória adequada, em relação a execução do objeto.

**Tabela 4** – Ocorrência não obediência à vigência do termo contratual por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Não obediência à vigência do termo contratual	Abstenção de efetuar contratações diretas fora dos parâmetros legais	-	4,76%
	Abstenção de prorrogação de contrato após expirado o prazo de vigência	50%	52,38%
	Demonstração de vantajosidade para prorrogação contratual	12,50%	19,05%
	Aplicação de multa	25%	19,05%
	Observância da dotação orçamentária na prorrogação contratual	12,50%	-
	Observância dos limites legais para a contratação direta	-	4,76%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

A não obediência à vigência do termo contratual teve destaque, em 2016, na determinação de abstenção de prorrogação de contrato após expirado o prazo de vigência, no percentual de 50%, e aplicação de multa em 25%. As demais determinações representaram 25%.

No exercício de 2017, em relação à não obediência à vigência do termo contratual, teve destaque a determinação de abstenção de prorrogação de contrato após expirado o prazo de vigência em 52,38%, seguida de demonstração de vantajosidade para prorrogação contratual e aplicação de multa, as quais representaram, individualmente, 19,05%. As demais totalizaram 9,52%.

A determinação não obediência à vigência do termo contratual resultou da falta de acompanhamento e controle, por parte do jurisdicionado, dos prazos acordados.

**Tabela 5** – Ocorrência falha na formalização contratual por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Falha na formalização contratual	Abstenção de firmar contrato com prazo de vigência indeterminado	-	4,55%
	Apresentação dos termos de recebimento de produtos e serviços	-	4,55%
	Condicionar o pagamento, por parte da contratada, à comprovação da regularidade fiscal	-	9,09%
	Correção no preenchimento do campo “dispositivo legal” ao registrar as notas de empenho no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR)	30,77%	4,55%
	Criação de rotina de acompanhamento das publicações no Diário Oficial dos instrumentos contratuais	-	4,55%
	Dispensa do termo de contrato somente nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica	-	4,55%
	Formalização das aquisições por meio de contrato	15,38%	4,55%
	Inclusão de cláusulas obrigatórias nos instrumentos contratuais	-	9,09%
	Aplicação de multa	7,69%	4,55%
	Não prorrogação de contratos de aquisição de bens	7,69%	-
	Não realização de pagamento antecipado	7,69%	-
	Publicação de instrumentos contratuais	30,77%	-
	Observância do prazo previsto no art 61, parágrafo único, da Lei nº 8666/1993, na publicação dos instrumentos contratuais	-	40,91%
	Otimização da gestão dos processos licitatórios	-	4,55%
	Suspensão do certame	-	4,55%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Na ocorrência falha na formalização contratual, observou-se, em 2016, o percentual de 30,77%, correspondentes à determinação de publicação de instrumentos contratuais e a correção no preenchimento do campo “dispositivo legal” ao registrar as notas de empenho no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR) e, posteriormente, a formalização das aquisições por meio de contrato em 15,38%. As demais equivaleram a 23,08%.

Em 2017, no tocante à ocorrência falha na formalização contratual, constatou-se o percentual de 40,91% para a determinação observância do prazo previsto no art. 61, § único, da Lei nº 8666/1993, na publicação dos instrumentos contratuais, seguida da determinação de condicionar o pagamento, por parte da contratada, à comprovação da regularidade fiscal e a inclusão de cláusulas obrigatórias nos instrumentos contratuais, cada uma delas em 9,09%. As demais representaram 40,91%.

As determinações acima tiveram como fatores desencadeantes a não observância da publicação dos atos praticados pelos administradores no procedimento licitatório e da ausência de cláusulas necessárias em todo contrato.

**Tabela 6** – Ocorrência não obediência aos princípios nos processos licitatórios por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Não obediência aos princípios nos processos licitatórios	Abstenção de exigência, como critério de pontuação técnica ou como critério de habilitação, da filiação à União Brasileira dos Promotores de Feiras (UBRAFE)	14,29%	-
	Abstenção de especificação direcionada do objeto do certame	14,29%	-
	Abstenção de exigência da comprovação de vínculo trabalhista permanente anterior à celebração do contrato		11,11%
	Abstenção de exigência abusiva para a qualificação técnico-operacional dos licitantes	14,29%	-
	Abstenção de fixação de quantitativo mínimo de atestados de capacidade técnico-operacional superior a 50% dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, salvo motivação fática e fundamentação jurídica no processo licitatório	-	11,11%
	Abstenção de inclusão de comprovação de capacidade técnica com critérios, exclusivamente, na formação de integrantes da equipe técnica	-	11,11%
	Exigência da documentação elencada no art 31 da Lei nº 8666/1993, para preencher os requisitos da qualificação econômico-financeira	-	11,11%
	Aplicação de multa	14,29%	11,11%
Suspensão do certame	42,86%	44,44%	

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Na ocorrência não obediência aos princípios nos processos licitatórios, teve destaque, em 2016, a determinação suspensão do certame em 42,86%, seguida das determinações:

abstenção da exigência, como critério de pontuação técnica ou como critério de habilitação, da filiação à UBRAFE, abstenção de especificação direcionada do objeto do certame, abstenção de exigência abusiva para a qualificação técnico-operacional dos licitantes e aplicação de multa, com 14,29%, cada uma delas.

Em 2017, na ocorrência não obediência aos princípios nos processos licitatórios, tomou destaque suspensão do certame em 44,44%, e 11,11%, correspondentes as determinações: abstenção de exigência da comprovação de vínculo trabalhista permanente anterior à celebração do contrato; abstenção de fixação de quantitativo mínimo de atestados de capacidade técnico-operacional superior a 50% dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, salvo motivação fática e fundamentação jurídica no processo licitatório; abstenção de inclusão de comprovação de capacidade técnica com critérios exclusivamente na formação de integrantes da equipe técnica; exigência da documentação elencada no art. 31 da Lei nº 8666/1993, para preencher os requisitos da qualificação econômico-financeira, e aplicação de multa.

**Tabela 7** – Ocorrência falha na elaboração do edital por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Falha na elaboração do edital	Limitação do Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)	25%	-
	Abstenção de licitar obras, com base em projeto básico, sem a existência de licença ambiental	-	8,33%
	Contratação de projeto básico antes do parecer do órgão licenciador	-	4,17%
	Elaboração prévia de estudos ambientais	-	4,17%
	Aplicação de multa	-	16,67%
	Permissão aos licitantes para ofertarem taxa de administração zero ou negativa, desde que demonstrada a sua exequibilidade	25%	29,17%
	Realização de diligência para correção de falha	-	4,17%
	Recomendação de estudo da aplicabilidade de taxa de administração zero ou negativa nas contratações de mão de obra terceirizada	-	4,17%
	Recomendação aos órgãos da Administração Pública Estadual que se abstenham de receber doações que atendam aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade nas contratações de obras públicas	-	4,17%
	Suspensão do certame	50%	25%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Em 2016, a ocorrência falha na elaboração do edital compreendeu as determinações: suspensão do certame em 50%, limitação do BDI e permissão aos licitantes para ofertarem

taxa de administração zero ou negativa, desde que demonstrada a sua exequibilidade, em 25% cada uma delas.

Falha na elaboração do edital resultou, em 2017, nas determinações: permissão aos licitantes para ofertarem taxa de administração zero ou negativa, desde que demonstrada a sua exequibilidade, em 29,17%, suspensão do certame em 25%, aplicação de multa em 16,67% e as demais determinações em 29,16%.

As determinações foram resultados de editais com falha na elaboração, dentre eles, por estipulação de preços mínimos, indo na contramão do regramento específico.

**Tabela 8** – Ocorrência falha na execução contratual por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Falha na execução contratual	Abstenção de recebimento de bem ou serviço com especificação distinta do termo de referência	-	12,50%
	Consideração do planejamento estratégico e do plano diretor de informática da instituição na celebração de contratos	-	12,50%
	Aplicação de multa	-	25%
	Observância à cronologia dos pagamentos nas contratações	-	12,50%
	Observância à legislação pertinente na execução do contrato	-	25%
	Suspensão do certame	-	12,50%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Falha na execução contratual teve destaque, em 2017, com as determinações: aplicação de multa e observância à legislação pertinente na execução do contrato em 25%, cada uma delas. Em 12,50%, correspondentes as determinações: abstenção de recebimento de bem ou serviço com especificação distinta do termo de referência, consideração do planejamento estratégico e do plano diretor de informática da instituição na celebração de contratos, observância à cronologia dos pagamentos nas contratações e suspensão do certame. Não restou verificado registro na citada ocorrência no decorrer do 2016.

**Tabela 9** – Ocorrência de falha procedimental na elaboração do processo licitatório por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Falha procedimental na elaboração do processo licitatório	Elaboração de parecer jurídico nos processos licitatórios	-	33,33%
	Aplicação de multa	-	33,33%
	Publicação do instrumento convocatório nos procedimentos licitatórios	100%	33,33%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Em 2017, na ocorrência falha procedimental na elaboração do processo licitatório, verificou-se o percentual de 33,33%, para as determinações: elaboração de parecer jurídico nos processos licitatórios, aplicação de multa e publicação do instrumento convocatório nos procedimentos licitatórios. No exercício de 2016, não foi observado registro da referida ocorrência.

**Tabela 10** – Ocorrência falha procedimental na formação da comissão de licitação por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Falha procedimental na formação da comissão de licitação	Observância ao art 51 da Lei nº 8666/1993 ao compor comissão permanente ou especial de licitação	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Na ocorrência falha procedimental na formação da comissão de licitação, as determinações do biênio de 2016/2017, consistiu em observância ao art 51, da Lei nº 8666/1993, ao compor comissão permanente ou especial de licitação, no percentual de 100%.

**Tabela 11** – Ocorrência não atendimento às exigências para aquisições na Administração Pública por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Não atendimento às exigências para aquisições na Administração Pública	Aplicação de multa	-	16,67%
	Realização de pesquisa de preços de bens e serviços	100%	66,67%
	Suspensão do certame	-	16,67%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

A ocorrência não atendimento às exigências para aquisições na Administração Pública consistiu na determinação de realização de pesquisa de preços de bens e serviços, nos percentuais de 100% (2016) e 66,67% (2017). Ainda, em 2017, as determinações de aplicação de multa e suspensão do certame resultaram na proporção de 16,67%, cada.

**Tabela 12** – Ocorrência falha procedimental na realização do processo licitatório por determinação no biênio de 2016/2017

Ocorrência	Determinação	2016	2017
		%	%
Falha procedimental na realização do processo licitatório	Exigência de complementação dos documentos de habilitação	-	33,33%
	Aplicação de multa	-	33,33%
	Observância aos prazos recursais do processo licitatório	-	33,33%

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Em 2017, a ocorrência falha procedimental na realização do processo licitatório resultou no percentual 33,33%, cada, para as determinações exigência de complementação dos documentos de habilitação, aplicação de multa e observância aos prazos recursais do processo licitatório. Em 2016, não foi observado registro da referida ocorrência..

Em suma, da análise das ocorrências de irregularidades nas licitações e contratos realizados no âmbito da Administração Pública Estadual no biênio 2016/2017, observou-se, em destaque, na função corretiva a expedição da determinação suspensão do certame relativa a falha na elaboração do edital em 50% (2016) e 25% (2017) e não obediência aos princípios nos processos licitatórios em 42,86% (2016) e 44,44% (2017). Na função sancionadora decorreu a determinação aplicação de multa correspondentes não obediência à vigência do termo contratual em 25% e não obediência aos princípios nos processos licitatórios em 14,29% (2016). Em 2017, a determinação resultou de falha procedimental na elaboração do processo licitatório e falha procedimental na realização do processo licitatório em 33,33%, cada.

## 5 CONCLUSÃO

A Administração Pública tem normas e regulamentos de controle e inibição dos abusos no gasto do dinheiro público, com destaque para a Lei nº 8.666/1993, instituída para regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, definindo o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos pela Corte de Contas, com base em suas competências, que estão estruturadas nas funções fiscalizadora, consultiva, informativa, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria, educativa e judicante. A questão crítica que norteou este estudo foi: quais as irregularidades em licitações e contratos evidenciadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará de 2016 a 2017? O objetivo geral deste estudo consistiu em analisar as irregularidades em licitações e contratos, por função e frequência das ocorrências, evidenciadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

No tocante aos objetivos propostos na pesquisa, os resultados mostraram o alcance do primeiro, que consistiu em fazer um levantamento das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, categorizando-as por função e frequência de ocorrência das irregularidades em licitações e contratos, identificando-se a prevalência da função corretiva (88,46% em 2016 e 82,03% em 2017) e função judicante (69,23% e 56,25 em 2016 e 2017, respectivamente). Observou-se, ainda, menor representatividade das funções sancionadora e educativa.

O estudo aponta a função corretiva do TCE/CE, com destaque para as tipologias de ocorrência em licitações e contratos por determinação, quais sejam: falha na escolha da modalidade licitatória com observância à modalidade de licitação aplicável em 39,02% (2016) e 48,39 (2017); falha na formalização contratual com publicação de instrumentos contratuais em 30,77% (2016) e observância do prazo previsto no art 61, parágrafo único, da Lei nº 8666/1993 em 40,91% (2017); não obediência à vigência do termo contratual abstenção de prorrogação de contrato após expirado o prazo de vigência em 50% (2016) e 52,38% (2017); não obediência aos princípios nos processos licitatórios com suspensão do certame em 42,86% (2016) e 44,44% (2017); falha na elaboração do edital com suspensão do certame em 50% (2016) e permissão aos licitantes para ofertarem taxa de administração zero ou negativa, desde que demonstrada a sua exequibilidade em 29,17% (2017).

A respeito do cumprimento do segundo objetivo, identificaram-se as medidas saneadoras apontadas nas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no exame de licitações e contratos. O trabalho correlacionou função e frequência de ocorrência das

irregularidades com as respectivas medidas saneadoras, no exame de licitações e contratos, resultando em avaliação diagnóstica das irregularidades em licitações e contratos extraídas dos atos decisórios emanados pelo TCE/CE, possibilitando otimizar os procedimentos administrativos e de gestão dos jurisdicionados, e, assim, zelando pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Destaca-se, portanto, que as conclusões desta pesquisa não devem ser generalizadas, visto que está condicionada a uma periodicidade, bem como não pode ser concluído, com base nesta pesquisa, que outras ocorrências e novas decisões venham estar pautadas em novas condicionantes causais e legislações relativas ao tema licitações e contratos.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Martha Dutra Gadelha de et al. Análise das inconsistências apontadas pelo TCE-AM nas prestações de contas anuais dos executivos municipais: **uma abordagem ao controle externo**. 2016.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim. Licitações e contratos administrativos: **teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010.
- BARRETO, Wagner da Silva. Tribunais de contas: **conceito, funções, competências, histórico, natureza jurídica e acórdão do TCU em anexo**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIX, n. 149, jun 2016. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=17384](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17384)>. Acesso em jul 2018.
- BEUREN, Ilse Maria et al. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: **teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Altas, 2008.
- BRAGA, Marcus Vinícius Azevedo. A Auditoria Governamental como Instrumento de Promoção da Transparência. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA – CONSAD, IV, 2011, Brasília. **Jornal de Políticas Educacionais** v. 5, n. 9 (2011). Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25176>>. Acesso 27 abr. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 1º de junho de 2005. 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: 15 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9412, 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. **Diário Oficial da União** de 19 de junho de 2018. 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: 15 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4320, 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. **Diário Oficial da União** de 23 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8666, 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. **Diário Oficial da União** de 22 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10520, 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. **Diário Oficial da União** de 18 de julho de 2000. 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: 15 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 7 de abril de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 5 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2026, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União** de 5 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Auditoria governamental / Tribunal de Contas da União**; Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antonio Alves de Carvalho Neto. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011.

CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. Gerais: **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 6, n. 2, p. 179-191, 2013.

CAMPOS, Claudinei José Gomes et al. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista brasileira de enfermagem**, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará 1989**. Fortaleza: Inesp, 1989.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 92, de 16 de agosto de 2017. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado** de 21 de agosto de 2017. Disponível em: <[https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const\\_e/ec92\\_17.htm](https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const_e/ec92_17.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12160, de 4 de agosto de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** de 12 de agosto de 1993. Disponível em: <[http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/wp-content/uploads/2016/07/Lei\\_Organica\\_janeiro\\_2014\\_2.pdf](http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/wp-content/uploads/2016/07/Lei_Organica_janeiro_2014_2.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12509, de 6 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** de 6 de dezembro de 1995. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/legislacao/legislacao-tce/2012-09-13-19-55-47/send/49-lei-organica-completa/2496-lei-n-12-509-de-6-de-dezembro-de-1995-d-o-e-06-12-1995-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13720, de 21 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado, cria os cargos de Procurador de Contas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** de 06 de janeiro de 2006. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/institucional/coletanea-tce>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: **enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- COSTA, Luiz Bernardo Dias da. **O Tribunal de Contas no Estado contemporâneo**. Dissertação de Mestrado, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, PUC, Curitiba, 2005.
- DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. Saraiva, 1992.
- DE LIMA, Diana Vaz; GUEDES, Marianne Antunes; SANTANA, Cláudio Moreira. **As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil**. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 12, n. 2, 2009.
- FERRAREZI JUNIOR, C.; BASSO, R. Semântica, semânticas: **uma introdução**. São Paulo: Contexto, 2013.
- FERREIRA, Adriane Soares. Cooperação técnica entre os órgãos de controle externo e de controle interno: **uma percepção dos servidores do município do Rio de Janeiro**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://fafuerj.com/mestrado/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24&Itemid=140](http://fafuerj.com/mestrado/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=140)<[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URJ\\_6ae61db32fabfd3fb5e864d85fe49f19](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URJ_6ae61db32fabfd3fb5e864d85fe49f19)>. Acesso em: 28 jul. 2015.
- Flick, U. 2009. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed., Porto Alegre: Artmed.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva 2009.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. Atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas 2010.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. A construção do saber: **manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATTAR, F. N. Pesquisa de marketing: **metodologia, planejamento**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

- MOURÃO, Licurgo; COUTO, Daniel Uchôa Costa. A fiscalização dos processos licitatórios na Administração Pública. **Revista do Tribunal de contas de Minas Gerais**. Minas Gerais, v. 78, 2011.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. Curitiba: Fórum, 2012.
- MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.
- OLABUENAGA, J.I. R.; ISPIZUA, M.A. *La descodificación de la vida cotidiana: métodos de investigación cualitativa*. Bilbao, Universidad de Deusto, 1989.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 9ª ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **METODOLOGIA DO TRABALHO CIENTÍFICO: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Científico**. 2. ed. Universidade FEEVALE N. Hamburgo-RS. 2013.
- SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos, GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Rev. Bras. de História & Ciências Sociais**. n. I, p. 1-15, jul., 2009.
- SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Legislação**. 2018. Disponível em: <<http://www.portalcompras.ce.gov.br/index.php/legislacao>>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- SILVA, DMPA. **A Eficiência do Pregão Eletrônico no Processo Licitatório da Universidade Federal do Espírito Santo**. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo.
- TCE/CE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Consulta de processos**. 2018. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos>>. Acesso em: 23 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Instrução Normativa nº 03, de 29 de agosto de 2017. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará dos processos de tomada de contas especial. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará** de 24 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/instrucoes-normativas/2017/send/248-instrucoes-normativas-2017/3569-instrucao-normativa-003-2017>>. Acesso em: 21 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Legislação**. 2018a. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/jurisjurisdicionado/legislacao/legislacao-tce/2012-09-13-19-55-47>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Planejamento Estratégico 2016 – 2020**. 2018b. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/publicacoes/publicacoes/send/98-publicacoes-institucionais/3469-planejamento-estrategico-2016-2020>>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 2234, de 17 de agosto de 2005. Dispõe sobre a nomenclatura a ser adotada nos processos submetidos ao Tribunal de Contas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** de 06 de setembro de 2005. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/institucional/coletanea-tce>>. Acesso em: 21 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 835, de 03 de abril de 2007. Regimento Interno. **Diário Oficial do Estado** de 25 de maio de 2007. Disponível em: <<https://intranet.tce.ce.gov.br/ti-sistemas>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução Administrativa nº 01, de 19 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a adesão do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, às Normas de Auditoria Governamental – NAGs. **Diário Oficial do Estado** de 22 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2013/send/180-resolucoes-administrativas-2013/1828-resolucao-administrativa-01-2013>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução Administrativa nº 10, de 08 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará** de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2015/send/217-resolucoes-administrativas-2015/2858-resolucao-administrativa-10-2015>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução Administrativa nº 05, de 13 de junho de 2017. Aprova o Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará** de 15 de setembro de 2017. 2017. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2017/send/247-resolucoes-administrativas-2017/3530-resolucao-administrativa-5-2017>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução Administrativa nº 10, de 16 de agosto de 2016. Altera o parágrafo único do art. 7º do RITCE, no que se refere ao exercício da presidência da comissão de regimento interno e comissão de jurisprudência. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará** de 01 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2016/send/235-resolucoes-administrativas-2016/3349-resolucao-administrativa-10-2016>>. Acesso em: 21 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução Administrativa nº 06, de 04 de julho de 2017. Aprova o Regimento Interno da Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará(TCE/CE) e dá outras providências. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará** de 18 de julho de 2017. 2017a. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2017/send/247-resolucoes-administrativas-2017/3537-resolucao-administrativa-6-2017>>. Acesso em: 21 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará - 80 anos de história**. 2018c. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/tce80anos-o-tce-ceara>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Competências**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

TRINDADE, Jonas Faviero. **A função consultiva dos tribunais de contas, na apreciação em tese da constitucionalidade de leis e atos do poder público, e contributos da teoria da ação comunicativa habermasiana**. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2016.

VERGARA, Sylvia Constante. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas 2010.

WANNA, John, RYAN, Cristine, An Impeditive Administrative Culture? The Legacy of Australia's First Auditor-General on the Australian Audit Office. **Australian Journal of Politics and History**, v. 49, n. 4, p. 469-480, 2003.