



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

ELANDIA DE ANDRADE SILVA

**TRANSPARÊNCIA FISCAL DOS RECURSOS PÚBLICOS APLICADOS NOS
PROCESSOS LICITATÓRIOS DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO HOSPITAL
UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ NOS ANOS DE 2020
E 2021.**

Teresina

2022

ELANDIA DE ANDRADE SILVA

**TRANSPARÊNCIA FISCAL DOS RECURSOS PÚBLICOS APLICADOS NOS
PROCESSOS LICITATÓRIOS DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO HOSPITAL
UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ NOS ANOS DE 2020
E 2021.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP da Universidade Federal do Piauí–UFPI, na área de concentração Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional e linha de pesquisa Organizações e Desenvolvimento Regional, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Teresina

2022

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

S586t Silva, Elandia de Andrade.
Transparência fiscal dos recursos públicos aplicados nos processos licitatórios dos pregões eletrônicos do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí nos anos de 2020 e 2021 / Elandia de Andrade Silva. -- 2022.
97 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2022.

“Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro.”

1. Transparência na administração pública - Brasil. 2 Controle social. 3. Processos licitatórios. 4. Pregão eletrônico. I. Ribeiro, Ricardo Alaggio. II. Título.

CDD 352.380 981

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

ELANDIA DE ANDRADE SILVA

**TRANSPARÊNCIA FISCAL DOS RECURSOS PÚBLICOS APLICADOS NOS
PROCESSOS LICITATÓRIOS DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DO HOSPITAL
UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ NOS ANOS DE 2020
E 2021 .**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

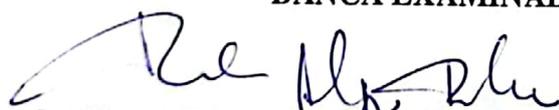
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro.

Aprovada em 31 de março de 2022.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (UFPI)
Orientador



Prof. Dr. Samuel Costa Filho (UFPI)
Examinador Interno



Profª. Drª. Evangelina da Silva Sousa (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

AGRADECIMENTOS

Gratidão é o sentimento que tenho para com Deus, pois Ele é essencial em todas as minhas conquistas e superações.

À minha mãe, uma mulher com um coração disposto a acolher e ajudar de modo irreduzível aqueles que precisam de uma mão que conforte.

Ao meu namorado pelo amor, companheirismo, pela partilha de ideias e inspiração diária.

Ao meu orientador professor Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro pelo estímulo, força, conhecimento e que com muita paciência e atenção, dedicou o seu valioso tempo para me orientar em cada passo deste trabalho.

Dedico este trabalho à Deus, pois sem Ele nada é possível. À minha mãe e irmãos por sempre acreditarem no trabalho e na dignidade. Ao meu namorado que me incentivou para que eu chegasse a essa conquista e pelos muitos momentos de trocas de conhecimento durante a caminhada. Aos meus superiores do Hospital Universitário do Piauí pela compreensão e encorajamento.

“A prosperidade ou a ruína de um estado depende da moralidade de seus governantes”.

Thomas More

RESUMO

É relevante para o País aperfeiçoar suas compras com economia e efetividade para que suas aquisições atendam à demanda e haja adequada aplicação das verbas públicas. O presente trabalho analisa o procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico a fim de identificar suas vantagens e desvantagens, buscando assim maneiras de tornar os certames mais efetivos, céleres e transparentes. A pesquisa enveredou na análise dos princípios constitucionais e da doutrina, para confrontá-las com os entraves encontrados nos trâmites dos processos licitatórios no Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí. Os dados foram obtidos a partir dos processos para aquisição de bens e serviços da Instituição. Os resultados alcançados demonstram que o pregão eletrônico é eficiente como instrumento para compra e de transparência, todavia deve-se buscar maneiras de otimizá-la e atenuar disfunções, além de aliar este modelo com planejamento adequado e boas práticas de gestão, para tornar o processo mais célere e eficiente. Compras demandam planejamento, capacitação adequada de servidores, e apoio de cada órgão. Assim é possível obter um melhor desempenho nas instituições governamentais e conseqüentemente no desenvolvimento do País.

Palavras-chave: Administração Pública; Transparência; Controle Social; Processos Licitatórios; Pregão Eletrônico; Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí; Eficiência.

ABSTRACT

It is relevant for the country to improve its purchases with economy and effectiveness so that its acquisitions meet the demand and there is adequate application of public funds. The present work analyzes the bidding procedure in the electronic trading mode in order to identify its advantages and disadvantages, thus seeking ways to make the games more effective, fast and transparent. The research went into the analysis of constitutional principles and doctrine, to confront them with the obstacles found in the bidding procedures at the University Hospital of the Federal University of Piauí. The data were obtained from the processes for the acquisition of goods and services of the Institution. The results obtained show that the electronic trading session is efficient as an instrument for buying and transparency, however, it should be sought ways to optimize it and mitigate dysfunctions, in addition to combining this model with adequate planning and good management practices, to make the process faster and more efficient. Purchasing requires planning, adequate training of servers, and support from each agency. Thus it is possible to obtain a better performance in government institutions and consequently in the development of the country.

Key-words: Public Administration; Transparency; Social Control; Bidding Processes; Electronic Trading Session; University Hospital of the Federal University of Piauí; Efficiency.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Problema de pesquisa.....	10
1.2 Objetivos da pesquisa.....	11
1.3 Justificativas, contribuições do estudo e estrutura do trabalho.....	11
2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.2 O controle externo na Constituição Federal de 1988	17
3 UMA ANÁLISE DOS TIPOS CONTROLE SOBRE A GESTÃO PÚBLICA FACE A CORRUPÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA	26
3.1 Tipos de Controles	26
3.1.1 Controle Externo.....	27
3.1.2 Controle Interno	28
3.1.3 Controle Social e o processo licitatório.....	31
4 LICITAÇÕES E CONTRATOS NO ÂMBITO DAS ESTATAIS	39
4.1 Mudanças nos contratos.....	40
4.2 Comparação do processo licitatório e contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.866/93 e pela nova Lei das Estatais.....	45
5 O RECURSO DO PREGÃO ELETRÔNICO NO PROCESSO LICITATÓRIO	49
6 METODOLOGIA	56
6.1 Método de pesquisa	56
6.2 Coleta de dados	56
6.3 Organização e análise dos dados	57
7 RESULTADOS E DISCUSSÃO	58
7.1 A EBSERH	58
7.2 Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí – HU-UFPI ..	59
7.3 Política de Divulgação de Informações	60
7.4 Painel de Informações Orçamentárias e Financeiras	63
7.5 Atribuições da Unidade de Licitações do Hospital Universitário do Piauí	64

7.6 A repercussão da Covid-19 nas compras públicas do Hospital	
Universitário do Piauí.....	68
7.6.1 Ameaça de Recuo e Retrocesso da Legislação	71
7.6.2 Da Prorrogação de Prazos e sua necessidade premente	73
7.6.3 Coronavírus e a Crescente Alta do Dólar	73
7.7 Compras Realizadas pela Ebserh para Apoiar Hospitais no	
Enfrentamento à Covid-19	74
7.8 As atividades da unidade de licitações do HU-UFPI durante a	
pandemia da Covid-19.....	76
7.9 Avaliação da equipe envolvida no processo de compras do HU-	
UFPI	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	92

1 INTRODUÇÃO

Transparência dos recursos públicos é um tema atual, e possui um grau de relevância bastante significativo, que permite ao cidadão ficar sabendo sobre como o dinheiro público está sendo utilizado, trata-se também de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Esse tipo de controle é o exercício da fiscalização e monitoramento por parte dos cidadãos, em relação às ações executadas por aqueles que são eleitos para representarem os interesses da coletividade. Atualmente as entidades governamentais dispõem de mecanismos, para prestarem conta das atividades realizadas em sua gestão. Dentre estes mecanismos podem ser citados, os portais de transparência, que disponibilizam para o público em geral, relatórios referentes, a origem e aplicação dos recursos públicos, com a finalidade de tentar coibir o inadequado gerenciamento dos recursos, bem como impedir os atos intencionalmente ilegais e lesivos aos cofres públicos.

Pela necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos, e tentar coibir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, percebe-se que a participação da sociedade é de fundamental importância para uma gestão pública eficiente.

1.1 Problema de pesquisa

Em relação aos pontos destacados neste estudo, levando em consideração a literatura estudada, bem como a doutrina prolatada, identificou-se que é importante estudar as formas de aquisição e contratação pública, bem como esboçar sua estrutura a fim de tornar o processo cada vez mais célere e transparente.

Sendo assim, a modalidade pregão eletrônico tem admirável relevância nas licitações dos órgãos públicos, deve ser tratada de maneira minuciosa para garantir que todos os pontos do edital sejam corretamente delineados de modo a atender expectativas demandadas e o não direcionamento do processo de aquisição.

A transparência dos recursos públicos viabiliza o controle realizado pelos órgãos de controle interno e controle externo que dificilmente poderão dispor de número suficiente de fiscais e auditores para monitorar e verificar cada recurso utilizado. A partir desse contexto, surge a seguinte indagação: A sociedade civil tem

conhecimento das informações divulgadas pelos órgãos públicos na prestação de contas e a transparência é uma das ferramentas mais eficazes dos cidadãos no combate à corrupção, possibilitando que ele seja mais atuante no meio da administração pública e faça sua voz ser ouvida? como estão fazendo uso dessas ferramentas para execução do controle relacionados aos processos licitatórios realizados em tempos de pandemia?

1.2 Objetivos da pesquisa

Geral

Abordar a transparência fiscal dos recursos públicos aplicados nos processos licitatórios dos pregões eletrônicos para aquisição de bens e serviços do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí nos anos de 2020 e 2021.

Específicos

Conceituar transparência pública e as formas de controle;

Identificar os canais de transparência fiscal disponíveis para a sociedade;

Demonstrar a importância da participação da sociedade na fiscalização da gestão pública em face a corrupção nos processos de aquisição de bens e serviços relacionados ao combate à Covid-19;

Apontar as mudanças ocorridas na legislação dos processos licitatórios frente ao impacto econômico em tempos de pandemia nos anos de 2020 e 2021.

1.3 Justificativas, contribuições do estudo e estrutura do trabalho

A relevância da temática deve a necessidade dos órgãos integrantes da estrutura do Poder Público disponibilizar dados e informações para que o cidadão, independente do seu nível de conhecimento e grau de escolaridade, possa exercer o seu direito de interferir e fiscalizar as ações governamentais. O fornecimento de informações pelo setor público à sociedade é conhecido como princípio da transparência. É dever de todo ente público informar a população com clareza como gasta o dinheiro público e prestar conta de seus atos.

O portal da transparência tem como objetivo de promover e incrementar a transparência fiscal dos recursos públicos e de estimular a participação da sociedade no exercício da fiscalização na gestão das contas públicas. O Artigo 74 da Constituição Federal, no seu parágrafo 2º, preceitua sobre o novo controlador – o cidadão: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é poder legítimo para, na forma da lei, denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União”.

O uso da Internet como ferramenta para designar facilidades aos cidadãos, fornecedores da Administração Pública, servidores públicos, tem sido o cultivado nos serviços online oferecidos por intermédio de sites institucionais dos órgãos públicos. A veiculação da Internet como meio de intercâmbio vem contando a cada dia com a expansão progressiva e vultosa de sua aplicabilidade. Essa tendência vem lembrando que tudo que for possível fazer na comunicação com a Administração Pública de uma forma geral, que não exija realmente a presença física do indivíduo, é potencialmente atividade executável via Internet.

Esse processo de utilização da Internet no relacionamento com o público importa não só uma comodidade para todos os usuários, mas implica principalmente na redução dos custos operacionais da máquina da Administração Pública, aumenta a transparência e o controle das atividades do governo.

Para se evitar as fraudes praticadas nos contratos de licitações no período de pandemia, pelo COVID-19, deve-se buscar uma fiscalização e controle mais eficiente, devendo ser realizado com total responsabilidade, imparcialidade, com uma participação bem mais ativa da sociedade que é o principal beneficiado das condutas da Administração. A sociedade deve participar exatamente fazendo a fiscalização e analisando se os recursos públicos estão sendo utilizados para a finalidade legal, fiscalizando possíveis irregularidades que venham a ser praticadas pelo Poder Público, e caso as encontre deve exercer seu direito e pleitear que tais atos sejam anulados.

É de extrema importância a fiscalização, que sendo exercida sobre o processo de licitação de forma imparcial e rápida, e até mesmo com a participação da tecnologia, possa impedir desvio do dinheiro público e o descumprimento de normas legais. O controle interno exercido pelas Controladorias, o controle externo de competência do Legislativo, controle com auxílio do Tribunal de Contas, o controle social e, também, o controle exercido pelo Poder Judiciário, que apesar de ter a

competência de analisar apenas a legalidade dos atos administrativos e não o seu mérito, se mostram imprescindíveis na análise de eventuais práticas eivadas de vícios de legalidade, pois através desse vício ocorrerá conseqüentemente o desvio de finalidades.

O pregão eletrônico vem contribuir de forma significativa. Essa modalidade permite maior, e justa, competitividade e o aumento das oportunidades de participação nas licitações, colaborando para o esforço de diminuição de despesas conforme as metas de ajuste fiscal do governo. O pregão eletrônico permite uma maior economia nas aquisições de bens e serviços, especialmente as abrangidas na despesa de custeio da máquina administrativa pública. Essa forma auxilia, ainda, numa maior agilidade nas aquisições, pois tem o condão de desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de fases da licitação. O pregão é uma variante aberta para todo o público. Pela Internet qualquer pessoa interessada pode acompanhar todo o processo licitatório que esteja em curso, bem como os valores de cada lance praticado, o vencedor e até a duração do certame, entre outros dados disponíveis.

Sendo assim, pretende-se nesta pesquisa analisar alguns pontos que contribuirão para o entendimento do assunto estudado, bem como para uma reflexão sobre a participação da sociedade na gestão pública.

O estudo foi estruturado da seguinte forma: a primeira parte está o delineamento da pesquisa e será abordado, de forma mais profunda, conceitos introdutórios sobre o tema. Na segunda parte evidencia o controle na administração pública. Na terceira parte discorrerá sobre os tipos de controles exercidos sobre as licitações e as possíveis formas de melhora desses mecanismos com a implantação da tecnologia, da educação que deve ser dada ao cidadão para que tenha conhecimento do que a lei lhe garante para que possa exercer a fiscalização sobre o combate às fraudes em contratos de aquisições e serviços em tempos de pandemia, tendo como foco os procedimentos licitatórios realizados através de pregões eletrônicos no âmbito do Hospital Universitário do Piauí nos anos de 2020 e 2021.

Este estudo justifica-se, portanto, na perspectiva de observar se os processos licitatórios tornaram-se ágeis e competitivos com a adoção do pregão eletrônico, como apregoa a doutrina e a legislação vigente, beneficiando tanto o Hospital Universitário do Piauí, como a sociedade, o governo e a todos envolvidos direta ou indiretamente com o sistema de compras públicas.

O estudo poderá ser utilizado como objeto de reflexão sobre o assunto para gestores públicos, compradores, fornecedores, acadêmicos e outros interessados, podendo também influenciar nas decisões de melhorias nas estratégias da estrutura dos processos de compras da Instituição. Principalmente como forma de divulgação dos procedimentos realizados e como essas informações estão disponíveis para a sociedade de forma transparente e compreensível para controle, e fiscalização, dos gastos públicos com a aquisição de bens e serviços durante a pandemia.

2 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de controle, pela perspectiva administrativa, está relacionado à verificação da atuação dos departamentos, dos setores, dos órgãos e das pessoas de uma determinada instituição, com o intuito de garantir que todos os componentes da estrutura organizacional mantenham a observância das regras e dos padrões previamente estabelecidos, com vistas à consecução dos objetivos institucionais.

No âmbito da Teoria Clássica da Administração, formulada por Henri Fayol, o controle representa uma das mais importantes funções administrativas, juntamente com a previsão, a organização, o comando e a coordenação, conforme elucida Chiavenato, nos seguintes termos (2020, p. 81):

As funções administrativas envolvem os elementos da Administração, isto é, as funções do administrador, a saber: 1. Prever. Visualizar o futuro e traçar o programa de ação. 2. Organizar. Constituir o duplo organismo material e social da empresa. 3. Comandar. Dirigir e orientar o pessoal. 4. Coordenar. Ligar, unir, harmonizar todos os atos e esforços coletivos. **5. Controlar. Verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas** (grifo nosso).

Logo, dada a relevância da função administrativa de controle, observa-se que, no setor privado e, principalmente, nas grandes corporações, tem-se prezado pela criação e manutenção de estruturas internas robustas para controlar as atividades organizacionais, a fim assegurar o respeito às normas instituídas, bem como prevenir e punir atuações nocivas aos interesses corporativos, sejam estas oriundas do corpo técnico ou da diretoria executiva das organizações.

No setor público, por sua vez, entende-se que a atividade de controle é, inquestionavelmente, essencial. Em um contexto republicano, no qual a coisa pública é gerida por mandatários do povo e a atividade estatal é custeada a partir de tributos recolhidos pelos contribuintes, faz-se fundamental o controle da atuação do Estado, a fim de garantir que este funcione de acordo com os anseios legítimos da população, prestando serviços públicos com qualidade e eficiência à sociedade sem qualquer desvio ou apropriação indevida de recursos financeiros ou patrimoniais.

Todavia, malgrado ser a sociedade, nesse cenário, a titular da coisa pública, possuindo, por conseguinte, o direito legítimo de fiscalizar a atividade estatal, na prática, face à dimensão e à complexidade do Estado contemporâneo é preciso que

sejam delineados, no seio da própria burocracia estatal, mecanismos e estruturas sólidas de controle da Administração Pública.

Nesse sentido, de acordo com Mello (2015, p. 961):

No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada.

No caso específico do Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu diversos mecanismos de controle da atividade estatal, cuja visão sistemática caracteriza o estudo do Controle da Administração Pública, subdisciplina do Direito Administrativo.

Nesse diapasão, Meirelles (2020, p.795) assim define o Controle da Administração Pública: “controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro” (2016, p. 795).

Di Pietro (2017, p.972), por seu turno, esclarece-nos que o “controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, [...] por iniciativa própria ou mediante provocação”. No entanto, Carvalho Filho (2019, p.527) designa o Controle da Administração Pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”. Além disso, na visão do citado autor, a natureza jurídica do controle é de princípio fundamental da Administração Pública, por força do artigo 6º do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967).

Nesse cenário, o Controle da Administração Pública objetiva garantir que os Poderes da República e quaisquer responsáveis por recursos públicos exerçam suas atividades de acordo com as prescrições do ordenamento jurídico pátrio, com observância, notadamente, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência elencados no artigo 37 do Diploma Constitucional.

Importa ressaltar, contudo, que há quem faça uma distinção entre controle político e controle administrativo. Na esteira desse raciocínio, Carvalho Filho esclarece que o controle político seria (2019, p. 526):

[...] aquele que tem por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Nesse controle, cujo delineamento se encontra na Constituição, pontifica o sistema de freios e contrapesos, nele se estabelecendo normas que inibem o crescimento de um deles em detrimento do outro [...].

Já o controle administrativo, na visão do citado autor, não se presta à estabilização dos poderes políticos, mas sim à fiscalização da função administrativa do Estado, a qual, vale destacar, pode ser exercida por qualquer dos Poderes da República, assim como pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pela Defensoria Pública.

Efetuada essa conceituação preliminar, pode-se passar à classificação doutrinária do Controle da Administração Pública.

2.1 Classificação

A principal classificação doutrinária do Controle da Administração Pública considera os seguintes critérios: o alcance (ou extensão), o órgão, o momento e a natureza do controle. Por essa linha de raciocínio, o critério do alcance classifica o controle com base na posição do órgão controlador em relação ao controlado.

Nesse contexto, quando o órgão controlador não faz parte da estrutura interna do controlado, diz que há um controle externo do primeiro em relação ao segundo. Nas palavras de Meirelles (2020, p. 798), controle externo “é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado”.

Logo, um exemplo de controle externo seria aquele exercido pelos Tribunais de Contas sobre as despesas realizadas pelos Poderes e órgãos autônomos da República Federativa do Brasil, conforme será extensivamente estudado neste trabalho.

Outros exemplos desse tipo de controle, segundo Meirelles (2020, p. 798), seriam:

[...] a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; [...] a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo.

Em contrapartida, pelo critério do alcance, considera-se que, quando o órgão controlador integra a estrutura organizacional do controlado, ocorre o controle interno. Nesse diapasão, Justen Filho (2018, p.124) acrescenta:

O controle interno da atividade administrativa é o poder-dever imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias a tanto.

Cumprir pontuar, entretanto, a divergência doutrinária existente com relação à classificação do controle que a Administração Pública Direta exerce sobre as entidades da Administração Pública Indireta, no âmbito de um mesmo Poder (p. ex., o controle exercido pelo Ministério da Saúde sobre a Fundação Nacional de Saúde).

De acordo com parte da doutrina, esse tipo de controle, também conhecido como finalístico, tutela ou supervisão ministerial, representa, por envolver estruturas componentes de um mesmo Poder, uma hipótese de controle interno.

Todavia, alguns doutrinadores defendem, em sentido contrário, que o controle finalístico configura uma forma de controle externo, por considerarem que, nesses casos, o órgão controlador não faz parte da mesma estrutura organizacional do controlado.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2019, p.1091) entende que o controle ministerial exercido pelos Ministérios sobre as entidades da Administração Indireta Federal é “externo e por vinculação”. De forma similar, posiciona-se Di Pietro (2017, p.972), nos seguintes termos: “é externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta”.

Celso Antônio Bandeira de Mello, por seu turno, parece apresentar uma posição intermediária, qual seja, a ideia de que a tutela administrativa seria, na verdade, uma hipótese de controle interno exterior, tal qual se transcreve a seguir (2019, p. 927):

[...] assumida essa codificação terminológica, cumpriria ressaltar que, em relação às entidades da Administração Indireta e fundacional (sem prejuízo dos controles externos), haveria um duplo controle interno: aquele que é efetuado por órgãos seus, que lhe componham a intimidade e aos quais assista esta função, e aquele outro procedido pela Administração Direta. A este último talvez se pudesse atribuir a denominação, um tanto rebarbativa ou paradoxal, reconheça-se, de controle interno exterior”.

De toda sorte, em suma, entende-se que, pelo critério do alcance (ou extensão), o controle pode ser classificado como externo ou interno, a depender da posição do órgão controlador em relação à estrutura organizacional do controlado.

No que concerne ao critério do órgão, por sua vez, o controle pode ser interpretado como administrativo, legislativo ou judicial. Nesse cenário, o controle administrativo seria aquele exercido pela própria Administração Pública sobre os seus atos, com base no princípio da autotutela.

De acordo com Di Pietro (2017, p. 972), o controle administrativo “é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo), exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”. Nesse sentido, a Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal (STF), ratifica a autotutela administrativa, nos seguintes termos (BRASIL, 1969):

A Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Percebe-se, assim, que o controle administrativo é impulsionado pela atuação de unidades tipicamente administrativas, a exemplo dos órgãos de controle interno dos Poderes (Conselho Nacional de Justiça, Controladoria Geral da União, Controladorias estaduais, municipais e corregedorias em geral), bem como dos setores de auditoria interna das empresas públicas e sociedades de economia mista.

O controle legislativo (ou parlamentar), por sua vez, é exercido pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas, pelas Câmaras Municipais e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Há quem considere, inclusive, que o auxílio técnico prestado pelos Tribunais de Contas a essas casas legislativas configura uma hipótese de concretização do controle parlamentar. Sobre esse tipo de controle, vale atentar para o que leciona Meirelles (2020, p. 837):

Controle legislativo ou parlamentar é o exercido pelos órgãos legislativos [...] ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo que caracteriza-se (sic) como um controle eminentemente político.

Já o controle judicial (ou jurisdicional) é aquele cujo exercício cabe exclusivamente aos órgãos do Poder Judiciário (juízes e tribunais). Assim, essa espécie de controle se materializa por meio do exercício da prestação jurisdicional.

Nesse cenário, os julgamentos de ações ajuizadas perante o Poder Judiciário (habeas corpus, mandado de segurança, ação popular) manifestam, no ordenamento jurídico, o controle judicial. Na esteira desse raciocínio, cabe ilustrar o que define Lima (2019, p.7), nos seguintes termos:

O controle jurisdicional da Administração é exercido pelos Poderes Judiciários (Federal e Estaduais) em obediência ao direito fundamental prescrito no art. 5º, XXXV, da CF: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Os instrumentos para o seu exercício são: a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança, o mandado de injunção, o habeas corpus e o habeas data. Tais instrumentos encontram-se previstos nos incisos LXVIII, LXIX, LXXI, LXXII e LXXIII do art. 5º e no inciso III do art. 129 da Constituição da República.

Logo, em síntese, entende-se que o controle pode ser classificado, pelo critério do órgão, como administrativo, legislativo ou judicial, a depender de quem o exerce. No tocante ao critério do momento, por seu turno, compreende-se que o controle se classifica como prévio, concomitante ou posterior.

Nesse sentido, entende-se, de forma bastante intuitiva, que o controle prévio (ou a priori) é aquele exercido anteriormente à concretização da atuação estatal, possuindo, por conseguinte, uma natureza eminentemente preventiva, para evitar a materialização de falhas e ilegalidades no âmbito da gestão pública.

Com relação a esse tipo de controle, Carvalho Filho (2019, p. 391) esclarece que “o controle prévio é aquele realizado antes da formação do ato controlado. Dessa forma, o controle pode ser feito quando o ato administrativo está na iminência de ser praticado ou quando ainda se encontra em formação”.

Nesse contexto, as “sabatinas” de autoridades públicas representam um exemplo comumente utilizado pela doutrina para ilustrar o controle prévio (p. ex., a necessidade de aprovação, por parte do Senado Federal, dos indicados à ocupação do cargo de Ministro do TCU), tal qual se depreende do magistério de Furtado (2015, p. 914):

A Constituição Federal confere ao Senado Federal (art. 52) diversas competências que se traduzem em mecanismos de controle prévio. É exigida, por exemplo, a necessidade de prévia aprovação, pelo Senado Federal, de operações financeiras de interesse da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como da escolha de ocupantes de certos cargos públicos (ministros de tribunais superiores, dirigentes de agências reguladoras, dirigentes do Banco Central, chefes de missões diplomáticas), situações que podem ser apresentadas como exemplos de mecanismos de controle prévio.

O controle concomitante, por sua vez, é aquele realizado simultaneamente à atuação do órgão ou da entidade controlada. Também chamado de controle *pari passu*, caracteriza-se por uma ação tempestiva do controlador, o qual consegue, muitas vezes, evitar, de imediato, a ocorrência ou o agravamento de uma irregularidade.

Nesse sentido, algumas fiscalizações exercidas pelos Tribunais de Contas caracterizam bem o controle concomitante, a exemplo das auditorias de obras públicas em andamento, das análises de editais de licitação e do acompanhamento da execução de contratos administrativos (p. ex., fornecimento de alimentação escolar).

O controle posterior, no que lhe diz respeito, também conhecido como controle *a posteriori*, é bastante usual e se materializa depois da consumação da conduta administrativa controlada. Destarte, essa espécie de controle possui uma conotação essencialmente corretiva e desencadeia, ocasionalmente, na aplicação de sanções aos gestores públicos que deram causa às irregularidades constatadas. Por isso que, segundo Di Pietro (2017, p. 972), o controle *a posteriori* se manifesta, normalmente, por meio de atos de aprovação, homologação, anulação, revogação e convalidação.

Na atividade dos Tribunais de Contas, o controle posterior pode ser observado nos julgamentos dos processos de contas dos gestores públicos, na avaliação das políticas públicas dos governos e nas auditorias de atos, contratos e processos administrativos já consumados.

De tal sorte, em suma, compreende-se que, pelo critério do momento, o controle pode ser prévio (*a priori*), concomitante (*pari passu*) ou posterior (*a posteriori*). Finalmente, com base no critério da natureza, classifica-se o controle como de legalidade ou de mérito.

No que tange ao controle de legalidade, cumpre salientar que este objetiva averiguar a conformidade da gestão pública em relação às normas que regem a sua atuação. Nesse sentido, Meirelles (2020, p. 799) esclarece que:

Controle de legalidade ou legitimidade - É o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem. Mas por legalidade ou legitimidade deve-se entender não só o atendimento de normas legisladas como, também, dos preceitos da Administração pertinentes ao ato controlado (grifos do autor).

Importa destacar, também, que o controle de legalidade pode ser exercido tanto pela Administração responsável pela conduta controlada (controle de legalidade interno) quanto por outro Poder ou órgão autônomo (controle de legalidade externo).

Outro exemplo desse tipo de controle de legalidade seria a apreciação, pelo Poder Judiciário, no âmbito da ação judicial cabível, da legalidade de atos do Poder Executivo. Cabe destacar, também, que o exercício do controle de legalidade pode resultar: na confirmação da validade da conduta controlada, caso esta tenha sido praticada em conformidade com as normas aplicáveis; na anulação do ato praticado, se constatada uma ilegalidade (sendo possível, nesse caso, a aplicação de sanções aos responsáveis); ou na convalidação do ato controlado, se os seus vícios forem considerados sanáveis.

O controle de mérito, por seu turno, ocorre quando a Administração Pública analisa um determinado ato sob o prisma da conveniência e oportunidade. Nesse diapasão, Furtado (2015, p. 916) leciona que:

Por meio do controle de mérito se busca identificar as razões de conveniência e de oportunidade que levaram a Administração Pública a praticar determinado ato discricionário, e se esses requisitos ainda se mantêm. Na eventualidade de o ato se mostrar inconveniente ou inoportuno, por meio do controle de mérito o ato pode ser revogado.

Portanto, o controle de mérito não aprecia os aspectos de legalidade da conduta administrativa, mas apenas se o ato controlado é conveniente e oportuno para a Administração. Por isso, o controle de mérito somente pode resultar, para o ato administrativo analisado, na sua confirmação (constatada a conveniência e oportunidade) ou na sua revogação (quando o ato é considerado inconveniente e inoportuno).

Há que se frisar, ainda, que o exercício do controle de mérito compete privativamente à Administração responsável pela prática do ato controlado, não sendo possível a apreciação, por outro Poder ou órgão autônomo, da conveniência e oportunidade de uma determinada conduta administrativa. Nesse sentido, não pode o Poder Judiciário, por exemplo, revogar um ato do Poder Executivo por considerá-lo inoportuno ou inconveniente, tendo em vista que apenas o próprio Poder Executivo possui a competência para tanto.

De todo modo, tem-se que, em síntese, o controle pode ser classificado, com base no critério da natureza, como de legalidade ou de mérito. Cumpre acrescentar

que, para além da classificação tradicional (quanto ao alcance, órgão, momento e à natureza), Lima (2019, p. 9) classifica o controle da Administração Pública quanto à forma de instauração (de ofício, por provocação ou compulsório) e à amplitude (exercido sobre um ato administrativo ou sobre uma política pública).

Nesse cenário, não se pode deixar de mencionar o foco do presente estudo, o controle social exercido pelos cidadãos e representantes da sociedade civil sobre a atuação da Administração Pública, de forma complementar e auxiliar ao controle estatal, por meio dos instrumentos democráticos pertinentes. A esse respeito, Lima, (2019, p. 24) elucida que:

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

Finalizada a análise da classificação doutrinária do Controle da Administração Pública, pode-se seguir com o estudo da atividade de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas.

2.2 O controle na Constituição Federal de 1988

Apesar de a doutrina pátria considerar, conforme anteriormente explanado, que o controle externo denota a atuação de quaisquer entes públicos sobre órgãos e entidades exteriores à estrutura organizacional dos primeiros, é imperioso enfatizar que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a definição dessa espécie de controle é bem mais restrita.

Com efeito, quando se observa o que estabelecem os artigos 70 e 71 da Lei Maior, percebe-se que a titularidade do controle externo da Administração Pública, na esfera federal, pertence ao Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme transcrito a seguir (BRASIL, 1988):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções

e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]

No âmbito estados-membros, por sua vez, por simetria constitucional, o controle externo da gestão pública cabe às Assembleias Legislativas, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas Estaduais.

Por conseguinte, tem-se que, de acordo com a estrutura constitucional firmada pelos poderes constituintes originário e decorrente, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo (federal, estadual e municipal), com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme corroborado pelo constitucionalista Silva (2020, p. 752):

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária.

Na esteira desse raciocínio, cumpre salientar que o auxílio dos Tribunais de Contas às Casas Legislativas possui uma natureza eminentemente técnica. Logo, tal auxílio é imprescindível ao pleno exercício do controle externo da Administração Pública, na medida em que imbuído de toda uma expertise que nem sempre é encontrada no corpo técnico e político do Poder Legislativo. Nesse sentido, Lima (2019, p.29) discorre:

[...] a missão de efetuar um apurado controle sobre a legitimidade dos atos administrativos conducentes à despesa pública é, obviamente, uma missão teórica – técnico-jurídica e, portanto, dificilmente poderia ser desempenhada a contento por um corpo legislativo, sem que contasse com o auxílio de um organismo especializado ao qual incumba esta apreciação técnica, que irá iluminar a posterior decisão política do legislativo na apreciação da gestão dos recursos públicos.

Desta feita, para que se tenha uma dimensão do escopo da atuação dos Tribunais de Contas, é suficiente que se observe, por exemplo, o elenco de competências conferidas ao TCU pela Carta Magna, tal qual se nota das disposições do seu artigo 71, caput. A partir da leitura desse dispositivo, que será estudado em detalhes nesta pesquisa, pode-se facilmente perceber que a atuação do TCU, no controle externo da gestão pública federal, constitui muito mais de que um “mero

auxílio” ao Congresso Nacional. Na realidade, a partir da análise das disposições constitucionais, deduz-se que o TCU possui, também, a competência para o exercício direto do controle externo, sem sofrer qualquer interferência do Poder Legislativo. (LIMA, 2019).

Impende ressaltar, ainda, que os demais Tribunais de Contas exercem, por simetria, competências similares às do TCU, com as devidas adaptações às realidades dos estados-membros e municípios, conforme pode ser observado. Nesse cenário, um equívoco comum na interpretação do vocábulo “auxílio” empregado pelo constituinte para designar a atuação dos Tribunais de Contas junto às Casas Legislativas é a ideia (falsa) de que as Cortes de Contas seriam subordinadas, de algum modo, ao Poder Legislativo.

Na verdade, a interpretação acertada do desenho institucional delineado na Constituição aponta não só para a inexistência de qualquer espécie de subordinação do TCU ao Congresso Nacional (e, simetricamente, dos Tribunais de Contas Estaduais às Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), como também para a conotação de exclusividade das atribuições conferidas pelo constituinte às Cortes de Contas, face ao caráter acentuadamente técnico daquelas. Destarte, não pode uma Assembleia Legislativa, a título de exemplo, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal no âmbito da administração direta ou indireta do respectivo estado-membro, por ser esta uma atividade que compete apenas ao Tribunal de Contas daquela unidade da federação, por força da Constituição Estadual.

Na prática, o que se verifica é que os Tribunais de Contas terminam por assumir o protagonismo do controle externo da Administração Pública, em razão da amplitude das suas competências e da complexidade da sua atuação.

De toda sorte, em síntese, tem-se que o modelo institucional de controle externo previsto na Constituição Federal (e, por simetria, nas Constituições Estaduais) define os Tribunais de Contas como órgãos de natureza administrativa, responsáveis por prestar apoio técnico ao Poder Legislativo na fiscalização da gestão pública, sem possuírem, contudo, qualquer espécie de subordinação às Casas Legislativas.

Além disso, cumpre salientar que, pelo sistema estabelecido na Carta Magna, os agentes sobre os quais o controle externo incide (sujeitos passivos) são todas as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que lidam de alguma forma com recursos públicos e que, conseqüentemente, possuem o dever constitucional de

prestar contas, tal qual se depreende do teor do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Em suma, entende-se que o controle externo, tal qual estabelecido pelas disposições constitucionais, possui, como sujeitos ativos (controladores), as Casas Legislativas e os Tribunais de Contas, e, como sujeitos passivos (controlados), os gestores de recursos públicos.

Compreendida a perspectiva constitucional acerca do controle, pode-se passar ao estudo detalhado das disposições específicas relativas aos tipos controle sobre a gestão pública face a corrupção em tempos de pandemia.

3 UMA ANÁLISE DOS TIPOS CONTROLE SOBRE A GESTÃO PÚBLICA FACE A CORRUPÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Faz-se oportuno esclarecer que o controle explanado anteriormente, seja qual for a sua classificação, além de ser eficiente não deve ser mais oneroso que o próprio ato que está sendo fiscalizado, desta forma deve-se buscar a melhor maneira para exercer a fiscalização de forma razoável, estabelecendo limites aos fiscalizadores. Por esse motivo, para se realizar o controle, deve-se fazer um estudo completo do órgão que será fiscalizado e da atividade que será fiscalizada, para que não se torne dispendiosa e excessivamente onerosa a fiscalização, para que não haja desperdício de tempo, pois com a organização, e um estudo prévio bem executado é possível aumentar o alcance do controle e melhorar seus resultados. No próximo tópico serão delimitadas três formas de controle aqui já citados, abordando-os de forma mais profunda, pontuando fatores chaves para melhora na fiscalização do processo licitatório.

3.1 TIPOS DE CONTROLES

Ao enfatizar os tipos de controle, é importante citar que diante da pandemia do coronavírus surgiu a lei 13.979/2020 citada anteriormente, todavia diante dos processos de dispensa de licitação no decorrer de uma decretação de estado de calamidade pública como um instrumento de observação de fraudes e suas devidas sanções.

Dessa forma a construção dos tópicos se baseou em apresentar as formas de fiscalizar as possíveis fraudes nos contratos firmados na administração pública no período da pandemia do COVID-19.

3.1.1 Controle Externo

Um dos controles existentes de acordo com Sales (2016) é aquele que é exercido pelo Poder legislativo representado pelo Congresso Nacional na esfera Federal e pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, respectivamente nas esferas estadual e municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas (TC), que é denominado de controle externo, o mesmo está previsto na CF/88, em seus artigos 70 a 75, e é feito por um órgão que não compõe a estrutura administrativa daquele que será fiscalizado, ou seja é feito por um órgão de fora.

Tal matéria está contida na área da Constituição que dispõe sobre o Poder Legislativo, mas cabe ressaltar que já é pacificado o entendimento de que o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Legislativo, como também não possui nenhum tipo de subordinação ao mesmo, tendo independência administrativa e financeira.

O Tribunal de Contas também pode realizar o monitoramento, que se dá quando após a fiscalização são encontradas algumas falhas e o Tribunal fará sugestões a entidade fiscalizada e lhe dará um prazo para que as medidas que foram solicitadas sejam aderidas a fim de corrigir os erros. Nota-se, portanto, que o Tribunal de Contas não apenas fiscaliza, mas também auxilia na correção de erros encontrados para que haja uma melhora na Administração Pública Municipal.

Nesse contexto, vale ressaltar no âmbito do Piauí, a criação da comissão do TCE/PI que foi criada exclusivamente para verificar os gastos com recursos da pandemia, que apresenta:

diversos auditores de controle externo de diferentes setores, permitindo uma visão mais ampla do acompanhamento dos gastos. Até o início de setembro de 2020, já foram produzidos 15 Relatórios de fiscalização (auditorias, levantamentos, acompanhamentos etc.), que correspondem a R\$ 94.814.989,41 fiscalizados. Todos os recursos analisados foram destinados ao enfrentamento da pandemia no Estado (TCE/PI, 2020, p.1)

Tal medida é essencial para garantia da imparcialidade e de uma fiscalização efetiva. Qualquer pessoa que administre o dinheiro público está sujeita a esse controle, independentemente de ser uma pessoa física ou jurídica, inclusive os

próprios Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, possa ser da Administração direta e indireta, conforme parágrafo único, do art. 70¹ da CF/88.

O que se fiscaliza nesse controle são a legalidade, princípio este que já foi explicado nesta pesquisa, economicidade que é a análise de possíveis desperdícios que estejam sendo praticados, pois o Poder Público em todas as obras e atos que realizar deve buscar a maior economia possível, os recursos públicos devem ser gastos de maneira que além de trazer um benefício para a sociedade também proporcione diminuição de despesas. De acordo com Melo (2019) já a renúncia de receita ocorre quando o Poder Público em alguns casos específicos deixa de auferir recursos como é o caso, por exemplo, da anistia, que exclui o crédito tributário, no caso os tributos que seriam pagos aos cofres da Administração, já não iram mais existir. Também são analisadas as subvenções, que são a transferência de valores pela Administração, para entidades, pretendendo-se uma contraprestação da mesma.

Costa; Costa Júnior (2014) evidenciou que de acordo com o art. 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - nº 101/2000) estabelece que qualquer benefício em que ocorra uma diminuição da receita que será arrecadada deve estar acompanhada de um estudo, que irá demonstrar qual será o impacto desse ato nos cofres públicos, evitando-se assim um prejuízo. Por esse motivo é tão importante que o Tribunal de Contas analise se as subvenções e renúncias de receitas estão sendo aplicadas de forma correta e em casos que sejam realmente necessários.

3.1.2 Controle Interno

A função do controle interno nos processos licitatórios é examinar se as ações da administração pública estão em conformidade com a lei, já que sua atuação intenta impedir possíveis falhas e fraudes, assim como auxiliar as instituições a cumprir suas metas e objetivos traçados. Para implementação do controle interno é necessário a observância de cinco elementos: o ambiente de controle, análise dos riscos, ações de controle, informação e comunicação, e acompanhamento (DEROZA, 2014).

¹ Art. 70 [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A Controladoria Geral da União é um órgão de controle interno na esfera Federal, tendo como algumas de suas competências a de orientar os gestores para um melhor uso dos recursos públicos, proporcionar a sociedade informações para que ela fiscalize a Administração, motivando a coletividade, como também oferecendo informações claras com uma linguagem que alcance o cidadão que não tem formação e por isso muitas das vezes não consegue entender a linguagem Administrativa.

O site do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União esclarece que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (BRASIL. 2020).

No site ainda é possível encontrar a missão da Controladoria Geral da União (2020), que é a de "promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto." Sendo assim é notável a essencialidade desse órgão no combate às fraudes na Administração, incluindo-se as realizadas nas licitações públicas, pois é um dos setores responsáveis por dar aos atos administrativos a transparência necessária para que a sociedade possa exercer o seu papel de fiscalização.

No momento em que uma irregularidade é encontrada a partir da fiscalização exercida pelo controle interno, os que são responsáveis pelo referido controle devem dá ciência ao Tribunal de Contas, para que ele tome as providências cabíveis. Se essa informação não for passada para o tribunal, os responsáveis pelo controle interno responderão solidariamente pela irregularidade, isso conforme o previsto no art. 74, § 1º da CF/88.

Em pesquisa realizada junto ao site de compras do Governo Federal denominado de "Comprasnet", foi constatado que durante o período de 14 de maio de 2018 a 18 de maio de 2018, foram publicados 1.374 editais de licitações, abrangendo todos os tipos e modalidades. Com esse número é evidente que um controle feito manualmente sobre esses editais se torna impossível, pois em média todas as semanas são publicados essa quantidade de novos editais. Se tornaria excessivamente oneroso para a Administração contratar servidores públicos que pudessem fiscalizar essa demanda (BRASIL, 2018).

Pensando nisso, a Controladoria-Geral da União - CGU criou uma inteligência artificial chamada “análise de licitações e editais” (Alice), essa ferramenta permite que sejam avaliados de forma preventiva e automatizada, os editais de licitações lançados diariamente no portal de compras do governo federal. O robô Alice foi cedido ao TCU, e sua função é a de detectar irregularidades e inconsistências nos editais de licitação e nos pregões eletrônicos na esfera federal (GOMES, 2018).

Essa inteligência artificial pode encontrar irregularidades como, editais com alguma restrição de competitividade, empresas que estão concorrendo, mas possuem sócios em comum, entre várias outras, seria impossível analisar manualmente todos os editais lançados diariamente no Diário Oficial, já que conforme informações retiradas do site do Ministério da Transferência e Controladoria Geral da União (2020), cerca de 1.500 (mil e quinhentos) editais são publicados semanalmente, o que daria uma média de 72.000 (setenta e dois mil) por ano, portanto essa tecnologia auxiliaria a Administração Pública municipal e agilizaria todo o processo de fiscalização.

Essa inteligência artificial além de poder analisar todos esses editais no mesmo dia em que são publicados, pode fazer uma análise minuciosa em cada um deles, o que diminui o tempo gasto na fiscalização e aumenta a sua eficiência, pois a fiscalização feita pelo robô Alice é totalmente imparcial, ao considerar que a tecnologia não há qualquer tipo de influência humana, ou seja, não existe nenhum tipo de subordinação.

Diariamente as irregularidades encontradas por essa tecnologia são enviadas por um e-mail, onde as equipes responsáveis pela realização das auditorias já analisam as informações e podem a partir delas começar uma fiscalização na área apontada pelo robô Alice, que possivelmente será onde ocorrerá uma fraude, e isso agiliza bastante o processo de fiscalização (GOMES, 2018).

Essa tecnologia é um ótimo exemplo de algo que deve ser implementado em todas as esferas administrativas municipais, para que se alcance uma proporção maior de processos licitatórios abrangidos pela fiscalização, sobretudo durante a pandemia do COVID-19, onde supostamente tem-se ocorrido muitas fraudes, isso agilizaria a fiscalização e tornaria possível impedir as fraudes antes mesmo que elas aconteçam. E é disso que a Administração Pública necessita, agilidade e eficiência, algo que mostre exatamente onde é o erro para que a fiscalização não perca tempo analisando coisas desnecessárias.

Todas essas novas implementações podem trazer sim alguns gastos para o Poder Público, mas tudo aquilo que é proposto para melhorar o desempenho da Administração Pública Municipal deve ser feito, pois trará um menor desvio de recursos públicos e conseqüentemente eles serão usados para obras, serviços e projetos públicos, trazendo o bem-estar social.

Tal solução robusta defendida é exatamente a implementação da tecnologia na Administração Pública Municipal, pois a medida em que a sociedade moderna vem avançando cada vez mais buscando desenvolver softwares que melhore o desempenho dos seus afazeres, se faz necessário que a Administração Pública municipal busque também meios na tecnologia para melhora o desempenho de seus atos, como o ato de fiscalização (RODRIGUES, 2016).

Desta forma, com a contribuição de todos pode ocorrer uma diminuição nos casos de corrupção, principalmente em uma época que a pandemia do COVID-19 se alastra pelo Brasil. Desta feita, o fortalecido de procedimentos pautados no controle interno, pode gerar, proporcionalmente, um enfraquecimento nos casos de corrupção.

3.1.3 Controle Social e o processo licitatório

A participação popular é tratada de várias formas na Constituição Federal de 1988, não se limitando apenas ao sufrágio. Assim, importantes direitos são assegurados com relação a cidadania participativa, quais sejam: a) a ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII; b) o mandado de segurança coletivo, art. 5º, inciso LXX; c) a ação civil pública, art. 129, inciso I e III; d) o mandado de injunção, art. 5º, inciso LXXI; e) o habeas data, art. 5º, inciso LXXII; f) o plebiscito, art. 14, inciso I; g) o referendo, art. 14, inciso II); e h) a iniciativa popular, art. 5, inciso III (BRASIL, 1988).

De acordo com Faria (2013), com a garantia da ação popular (art. 5º, LXXIII), é possível anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Da mesma forma, a CF/88 deixou garantida participação popular:

a) no sistema de seguridade social, através de gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, empregados, aposentados e do Governo nos órgãos colegiados, nos termos do art. 194, inciso VII; b) nas ações e serviços públicos de saúde, em que a participação da comunidade é uma de suas diretrizes, art. 198, caput e inciso III; c) nas ações governamentais na área da

assistência social tendo como diretriz a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, art. 204, inciso II; e d) na gestão democrática da educação, art. 206, inciso VI. (FARIA, 2013, p. 229).

Outras formas de atuação, mais voltada para a gestão democrática, são os conselhos dos municípios. Considerados como aliados essenciais do controle social, já que permite na prática, a participação ativa do cidadão na elaboração e execução das políticas públicas, visto que a esfera municipal é a mais “próxima” na qual o cidadão pode se relacionar. Entre vários, podemos citar os conselhos municipais da alimentação escolar, do controle social do programa “Bolsa Família”, do idoso, da saúde e do meio ambiente. (FARIA, 2013).

Além disso, a Constituição Federal trouxe o controle externo popular no art. 31, parágrafo 3º, ao determinar que as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade. No mesmo sentido, o parágrafo 3º, inciso I, do art. 37, prever a possibilidade de participação do usuário na administração pública direta e indireta, devendo a lei regular, especialmente, as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. Por esse motivo, tem na atualidade, em diversas espécies de serviço público, programas de satisfação de usuário, que traz a possibilidade de aplicar punições no servidor caso ele tenha elevado número de avaliações negativas de atendimento.

Por todo o exposto pela Constituição, foi assegurado um mecanismo essencial de participação popular nos temas governamentais com relação ao controle dos gastos públicos: trata-se da denúncia aos Tribunais de Contas, diante de indícios de irregularidades, prevista no art. 74, parágrafo 2º. Com isso, é possível perceber que a partir da Constituição de 1988, sob o prisma do Estado Democrático de Direito, a sociedade se tornou, junto com o Poder Legislativo, a destinatária dos resultados das ações de controle, confirmando a noção de coisa pública, ou seja, a concepção de que em uma República os recursos pertencem ao povo e para o seu bem devem ser administrados. (BRASIL, 1988).

Para que uma sociedade seja participativa, ela não pode se contentar apenas em votar e ser representada pelos eleitos. Sendo participativa, ela

acompanha e está sempre presente nas tomadas de decisões para apresentar seu julgamento dos assuntos que possivelmente irá atingi-la de alguma maneira.

A aproximação do Estado e sociedade é feita pela participação social, onde ambos trabalhando em conjunto, podem identificar os problemas e construir soluções adequadas e focadas nos motivos da sua existência. Dessa forma, verifica-se que só contribui, de fato, o grupo social que reparte, conforme suas possibilidades, o encargo de decidir, que entrega sua parte de contribuição no processo de tomada de decisão da administração pública. Se houver essa colaboração, é possível solicitar, que seja colocada uma forma de atuação disponibilizada pelo Estado, quer pela manifestação ativa da sociedade, ou através de sugestões e propostas apresentadas, ou pela averiguação das disposições relacionadas ao devido atendimento do interesse público. (DELFORGE, 2013).

Entretanto, o correto uso do dinheiro público em todo o país está imediatamente ligado com a probidade do administrador e demais agentes públicos. Não se tem uma forma de transformar uma pessoa desonesta em honesta, o que se pode fazer é criar punições para inibir ou prejudicar as várias formas de corrupção. Nesse sentido, não podemos afirmar que apenas a ausência de leis é o motivo para que continue a ter corrupção em nosso país. O direito tem ao longo do tempo sido aprimorado para que possa sanar esses problemas e para dificultar atos de improbidade e corrupção.

De acordo com autor Vieira Júnior (2013), os cidadãos e as entidades que juntos formam a sociedade civil são capazes de lutar contra as fraudes na Administração Pública através do controle social. O controle social pode ser feito das seguintes formas:

a) realização de denúncias ou queixas aos órgãos responsáveis por controlar e fiscalizar a utilização dos recursos pelo Estado e de coibição dos atos de corrupção; b) monitorar o emprego dos recursos públicos e a realização de políticas públicas nas localidades em que vivem os cidadãos; e a c) reprovação moral, juntamente com a não eleição de políticos que já se envolveram em crimes de corrupção. (VIEIRA JÚNIOR, 2013, p. 13).

Nesse sentido, Vieira Júnior (2013) descreve que, vários são os métodos para se combater a corrupção que pode ser utilizado pela sociedade civil, porém, para que realmente eles possam fazer efeitos é preciso um difícil trabalho para mobilizar e coordenar os cidadãos, pretendendo provocar a conscientização sobre os efeitos

nefastos da corrupção, o respeito que todos devem ter sobre os interesses coletivos e o adequado entendimento sobre a coisa pública. Refere-se, assim, em fornecer uma melhor educação cidadã para a sociedade brasileira.

Contudo, para que essa participação social aconteça é preciso desenvolver um planejamento estratégico, dirigido pelos órgãos de controle que possuem legitimação constitucional para exercer as funções de fiscalização e repressão aos atos de corrupção.

Portanto, existindo um empenho de participação da sociedade civil com os órgãos de controle, fiscalização e repressão estará a partir daí surgindo um sentimento popular de cobrança pelo que é correto e melhor para o bem comum, se materializando no momento em que o cidadão se encontrar na situação de presenciar um funcionário público usando a conta do contrato de fornecimento de combustível do ente público para abastecer seu veículo particular, por exemplo, e na sua consciência ele se ver obrigado a buscar os órgãos de fiscalização para informar o fato, mostrando provas, seja por testemunhas, registros fotográficos ou outros meios legais, como também advertir sobre a moralidade dos responsáveis pela conduta. Assim como, quando àqueles políticos que são investigados e com indícios concretos de autoria corruptiva não se elegerem mais, podemos afirmar que temos um efetivo controle social.

É possível afirmar, que combater a corrupção não é uma tarefa fácil e rápida de se realizar, por isso, diversas pessoas que lutam contra esse mal se cansam e ficam desestimuladas, terminando por acreditar que não haverá solução, devido esse combate não se limitar apenas as práticas de atos meramente formais ou protocolares, e sim em desenvolver ações práticas que tragam resultados efetivos e concretos capazes de ao menos diminuir os índices de corrupção. Nesse sentido, somente inovações legislativas não serão eficazes para reduzir a corrupção, sendo necessário, dessa forma, cumprir fielmente as leis já existentes ou emenda-las quando possível, para adequar a realidade vivenciada.

Além disso, é preciso que as ações de combate a corrupção sejam bem planejadas pelos órgãos de inteligência e controle e executadas de forma organizada. Pela complexidade do problema, caso não sejam tomadas essas e outras medidas, dificilmente se chegará ao fim esperado, pois se forem feitas apenas ações isoladas, provavelmente os agentes corruptores conseguirão criar maneiras de permanecerem impunes. (VIEIRA JÚNIOR, 2013).

Concluindo, um combate a corrupção eficiente necessitará sem sombra de dúvidas contar com participação da sociedade civil, reunindo os controles sociais e institucionais. Seguindo esses passos, os resultados poderão até ser lentos, mas provavelmente satisfatórios e recompensadores. Tendo como consequências a redução da corrupção, e conseqüentemente as fraudes em licitações no Setor Público e, dessa forma, atingiremos melhores índices de desenvolvimento econômico e social do Brasil.

A sociedade de forma direta também possui um mecanismo capaz de fazer com que o cidadão participe dos processos licitatórios, chamado de controle social. Através desse controle há a possibilidade de a sociedade fiscalizar a administração pública, em todos os seus atos, sendo esse um dos meios mais evidentes do exercício da democracia brasileira.

A democracia, de acordo com Ferreira (2018, p.65), consiste em um “governo em que o povo exerce soberania, direta ou indiretamente.” Os que estão no poder, aqueles que administram os recursos públicos, são apenas pessoas eleitas dentre a sociedade para representar o interesse social, e nada mais. A sociedade passou o poder de direção ao Estado apenas como um guardião e protetor dos bens e recursos públicos, não pode o administrador deixar tais parâmetros para buscar seus próprios interesses.

Como confirmação da possibilidade de se utilizar o controle social nos procedimentos da lei n. 8.666/93, o art. 4º desta lei diz que qualquer cidadão pode acompanhar os processos previstos nesta lei, desse modo não resta dúvidas que o cidadão tem pleno direito de participar ativamente daquilo que ocorre na licitação (BRASIL, 1993). A Administração nada mais tem por finalidade do que servir a sociedade da forma mais benéfica possível, ela cuida de um bem que não é dela, mas sim da coletividade, que são os recursos públicos, e nada mais justo que o cidadão possa saber onde e como os mesmos são aplicados.

O site Portal da Transparência, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2020) estabelece que: "Para acompanhar o andamento das licitações realizadas, o cidadão tem à sua disposição as Páginas de Transparência Pública". Isso é previsto justamente para possibilitar o controle social, mas não é possível exercer controle sem conhecimento, como o cidadão irá encontrar uma irregularidade sem ter o mínimo de embasamento sobre o funcionamento da máquina pública.

No entanto, as informações fornecidas aos cidadãos precisam, ser veiculadas necessariamente através de uma linguagem clara e compreensível ao cidadão, isto é, documentos técnicos devem ser disponibilizados e traduzidos de maneira que o cidadão seja capaz de entender o que está sendo informado. É um pensamento óbvio, já que nossa sociedade é bastante diversificada e quanto mais simples e fácil de entender, mais pessoas terão conhecimento do tema comunicado, de outro modo, de nada adianta a população ter acesso à informação se todas as informações forem divulgadas em linguagem técnica, em que só entendem aquelas pessoas que têm conhecimento específico do assunto.

Vale frisar, de acordo com Medeiros; Wacheleski (2014), que o direito de acesso à informação conforme art. 5.º, inciso XXXIII da Carta Magna e regulamentado pela Lei n.º 12.527/2011, evidencia o direito fundamental e individual de acesso à informação pessoal.

Desta sorte, toda sociedade tem como participar de diretrizes públicas e podem ter amplo de conhecimento das informações de caráter coletivo, como se pode citar na prática o portal da transparência. Então, todas as contratações feitas na pandemia do COVID-19 podem ser verificadas pela população e pela mídia massiva através dos sítios eletrônicos.

Observa-se que o princípio da transparência além de tornar o controle da administração pública conhecido pela população, ele também pode ser usado para redução da corrupção, já que esta se manifesta de diversas formas, por exemplo, através dos subornos ou mesmo da má gestão dos recursos públicos em benefício de um pequeno grupo de pessoas.

A lei de licitações quando abre margem para a escolha direta do fornecedor não faz isso à revelia de princípios, como os da moralidade e impessoalidade do artigo 37, caput da constituição, dentre outros que já foram citados neste artigo, mas de forma contrária a própria lei de licitações cria sanções como método de responsabilização. Além disso, é importante dizer que o conceito de accountability apresentado através do artigo 2, I, da instrução normativa número 1 de 2016, conforme a seguir:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – accountability: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a

salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações (BRASIL, 2016, p.1)

Dessa forma, a accountability já está presente nos processos da administração pública. Então, pode-se aludir que quanto mais se usa a ferramenta do accountability, mas efetivo fica o processo de dispensa de licitação e o interesse público pode ser atingido.

Desta maneira, o gestor ideal é aquele que usa a accountability para gerir suas escolhas e toma decisões que o levarão a finalidade pública e assim o bem comum será preservado. Além disso, implementa meios eficazes para o fortalecimento dos pilares essenciais da accountability.

Portanto, o gestor público deve agir com probidade, ética e respeito nas atividades públicas; além disso deve ter a capacidade de prestar contas, atuar com transparência, permitir meios de controle e levar em consideração a responsabilização dos seus atos.

Desta forma, com a contribuição de todos pode ocorrer uma diminuição nos casos de corrupção, principalmente em uma época que a pandemia do COVID-19 se alastra pelo Brasil. Desta feita, o fortalecido de procedimentos pautados no accountability, pode gerar, proporcionalmente, um enfraquecimento nos casos de corrupção.

Conforme Nádia Rezende Faria (2013), o controle social nos dias atuais é uma ferramenta fundamental ao Estado Democrático de Direito, do qual a definição concentra-se, em especial, na comunhão de dois elementos fundamentais: a democracia e o direito. Dessa forma, nesse tipo de Estado, o poder emana do povo, e por meio dele desempenha a representação e a participação direta, e além disso, é marcado pelas disposições do direito, ou seja, a lei é o verdadeiro mecanismo para estabelecer obrigações e abstenções aos governados. (FARIA, 2013).

Nesse sentido, o controle social é uma ferramenta eficaz no combate à expansão da corrupção. Para que esse combate seja efetivo é necessário, portanto, a participação social, precisando, conforme tratado acima, a criação de organizações e associações representativamente democráticas no interior de cada comunidade.

Assim sendo, o controle social proporciona o diálogo entre sociedade civil e as instituições do Estado que são encarregadas pelas decisões. Comunicação e controle social são essenciais para dar validade às decisões, já que é preciso certificar

se existem interesses encobertos nas tomadas de decisão, uma vez que as vezes nem todos os interesses são demonstrados.

Nasce assim a relevância do controle a ser exercido no setor público de forma comunicativa, que exerce coerção procedimental afetiva por meio de argumentos públicos, já que nessas circunstâncias ao se realizar uma decisão que não se justifique com argumentos éticos e morais, irá descobrir a verdadeira finalidade daquele que a propõem, desse modo, se quiser manter a sua credibilidade precisa se basear em argumentos que almejam o bem comum. (HABERMAS, 2021, p. 71).

Observa-se assim, que o controle social se manifesta pelo exercício esforçado de controle pela sociedade sobre as ações do Estado que influenciam de forma decisiva as atitudes dos agentes políticos, objetivando à preservação da ordem e a diminuição dos índices de corrupção. Para exercer esse controle, é preciso criar e incentivar maneiras de trazer a sociedade para ambientes de discursão, em que com diálogos e por meio do controle dos fundamentos das argumentações, se possa efetivamente participar das tomadas de decisões, atuando contra a origem de prováveis atos corruptivos.

Porém, a sociedade civil ainda não tem confiança no momento de realizar ações de combate à corrupção, é necessário um mínimo de certeza que suas ações podem gerar efeitos claros, bem como também, dar confiança de que suas decisões serão respeitadas, porque apenas assim será capaz de construir um compromisso social e a partir disso se possa realizar o combate à corrupção.

Além dessa observação, é preciso mencionar que o controle social, diante do enfoque exposto, necessita ser feito pela sociedade sobre o Estado, por meio de ambientes públicos de discursão, em que a própria sociedade será capaz de efetivar sua força de controle sobre o funcionamento do Estado, envolvendo os diversos grupos sociais que a formam, nos quais estes serão postos para formar uma ideia coletiva mais benéfica para todos, surgindo uma maneira de solidariedade entre eles.

Sendo assim, de grande relevância os controles externo, interno e social no combate às possíveis fraudes durante esta pandemia, diante dos pilares sintetizados como as contratações impostadas no portal da transparência, prestação de contas, controle e responsabilização pelos órgãos de controle.

4 LICITAÇÕES E CONTRATOS NO ÂMBITO DAS ESTATAIS

A licitação constitui procedimento formal por meio do qual a administração pública convoca interessados para apresentarem propostas de fornecimento de bens e serviços, que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e garantir a observância do princípio constitucional da isonomia. Trata-se de instituto que dá concreção à cláusula republicana, inerente aos regimes democráticos que é considerado:

Um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contrata mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica (JUSTEN FILHO, 2018, p.78)

Assim, a licitação além de possibilitar uma igualdade de oportunidades entre aqueles que desejam contratar com a Administração, também permite que seja feita a melhor escolha dentre o universo de fornecedores, possibilitando a realização da melhor contratação possível para cada necessidade. Com o advento da Lei nº 13.303/2016, já existia uma pluralidade de regimes licitatórios passíveis de utilização para viabilizar a celebração de contratos administrativos, a saber aquele previsto pela Lei nº 8.666/1993 (que contempla normas gerais de licitação); aquele disciplinado pela Lei nº 10.520/2002 (que criou o pregão, modalidade destinada à contratação de bens e serviços comuns); e o trazido pela Lei nº 12.462/2011 (que cuida do regime diferenciado de contratação pública).

Além disso, outras leis federais também dispõem sobre licitações em relação a outras espécies de contratações administrativas, como é o caso das concessões de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995), das parcerias público- privadas (Lei nº 11.079/2004) e dos serviços de publicidade e propaganda (Lei nº 12.232/2010). Vale mencionar que compete privativamente à União editar lei sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da federação (art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal).

A despeito da Lei das Estatais apresenta apenas duas hipóteses explícitas no texto legal, a dinâmica de mercado ou outras peculiaridades do trato a ser firmado, com nítida característica privada, por exemplo, pode ocasionar o afastamento dos ditames da contratação. A não incidência licitatória se dá, pois, neste tipo de

empréstimo gratuito não é, a rigor, tratado no regramento licitatório, pois não se está diante de uma locação nem alienação, nem tampouco a implementação de um ônus real, tal do comodato. E como não há, de acordo com Costa; Baumann; Santos (2018) não se aplica a Lei 13.303/2016. Em que pese a sua previsão no Estatuto jurídico das empresas estatais de maneira explícita, é uma transação que pode ser enquadrada como uma hipótese de não incidência de licitação, eis que não é razoável exigir que a empresa estatal licite para celebrar um comodato.

4.1 Mudanças nos contratos

Nos termos constitucionais, a lei das Estatais determina a licitação como regra a ser seguida na contratação de obras, bens e serviços por parte dessas entidades. Nesse sentido, o art. 28 da Lei nº 13.303/2016 estabelece que:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes de respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, *serão* precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30 (BRASIL, 2016, p.78)

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, a contratação direta pode ocorrer nas seguintes hipóteses, expressamente previstas: licitação dispensada (art.17), licitação inexigível (art. 25). Inspirada nos referidos arts. 24e 25 da Lei nº 8.666/199, a Lei das Estatais enumerada as exceções à regra da licitação, hipóteses em que o certame será dispensável (art.29) ou inexigível (art. 30). O regime da Lei nº 13.303/2016, embora tenha mantido a diferenciação entre dispensa e inexigibilidade de licitação, consagrou solução mais simples se comparada à sistemática da Lei nº 8.666/1993. Vale ressaltar, que a licitação é inexigível quando for inviável a disputa pelo contrato. Trata-se de uma situação fática e, por isso, as hipóteses de inexigibilidade são relacionadas pela lei de forma exemplificativa.

A inviabilidade de competição pode ser ocasionada por diversos fatores, tais como, ausência de pluralidade de alternativas ou de mercado concorrencial ou impossibilidade de julgamento objetivo. Já a dispensa de licitação ocorre em situações nas quais, embora viável a competição entre os participantes, a licitação afigura-se objetivamente incompatível com outros princípios, como o da economicidade e o da racionalidade administrativa. Cumpre registrar, ainda, que a licitação é considerada

dispensável de acordo com a vontade do legislador. Assim sendo, as respectivas hipóteses são indicadas na lei de forma exaustiva.

No entanto, a diferença entre as situações de dispensa e de inexigibilidade reside, basicamente na possibilidade de competição entre os interessados, presente no primeiro caso, mas não no segundo. Vale salientar que, diferentemente da lei nº 8.666/1993, a Lei nº 13.303/2016 não separou em artigo distinto as hipóteses de licitação dispensada (art. 17 da Lei de Licitações). Ao contrário, optou por agrupar todas as situações sob a denominação de licitação dispensável.

A licitação dispensada prevista pela Lei nº 8.666/1993 refere-se a casos nos quais a administração pública aliena bens e direitos, por meio de venda, doação, doação em pagamento, cessão de direito real de uso, entre outras modalidades de negócios jurídicos. Já o art. 24 da Lei de Licitações relaciona-se a situações gerais de contratos envolvendo compras, obras e serviços e, eventualmente, outras figuras como a locação, por exemplo. Além disso, é importante ter em mente que, na prática, assim como ocorre na aplicação da Lei nº 8.666/1993, poderão surgir situações em que será possível invocar mais de uma hipótese normativa.

É o caso, por exemplo, da dispensa e da inexigibilidade de licitação nas quais os valores contratados encontram-se dentro dos limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993. As aquisições caracterizadas por dispersa ou inexigibilidade de licitação, previstas nos arts. 24, incisos III e seguintes, e 25, da Lei nº 8.666/1993, podem ser fundamentadas em dispensa de licitação (LIBRAÇÃO, 2013, p.2).

De ver que, em princípio, não haveria como compatibilizar uma hipótese de inexigibilidade de licitação (onde não é viável a competição) a uma situação de licitação dispensável (a competição é possível). Contudo, o TCU reconheceu, nos termos do voto do relator, conforme Sampaio (2018) evidenciou a possibilidade de que as aquisições caracterizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, previstas nos arts. 24, incisos III e seguintes, e 25, da Lei 8.666/93, possam ser fundamentadas em dispensa de licitação, alicerçada no art. 24, incisos I e II, da referida Lei, quando os valores se enquadrarem nos limites estabelecidos neste dispositivo.

Ademais, mesmo diante de um caso de licitação dispensada ou dispensável, o gestor pode optar por licitar, desde que esse certame comprovadamente atenda ao interesse público. Na realidade, os administradores das empresas estatais devem ser cautelosos ao decidirem pela contratação direta, pois a Lei nº 13.303/2016, em seu

art. 41, prevê expressamente a possibilidade de aplicação às licitações e aos contratos por ela regidos das normas de direito penal contidas na Lei nº 8.666/1993 (arts. 89 a 99 da Lei de Licitações).

Ressalta-se que a contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, ainda que ilícita, não necessariamente resulta em prejuízo econômico para a Administração. Por outro lado, a ausência de prejuízos em decorrência e contratações diretas sem amparo na legislação afasta a ocorrência da ilicitude. Isso porque a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, além de visar à busca da economicidade da contratação, procura dar concretude a diversos outros princípios constitucionais, como os da modalidade, da isonomia e da impessoalidade.

Sampaio (2018) ressalta uma discussão que vem surgindo é se as estatais podem prever prerrogativas em seus regulamentos de licitações e contratos, de acordo com o art. 40 da Lei nº 13.303/16, ou em seus próprios contratos diretamente, desde que as prerrogativas previstas não sejam expressamente vedadas pela Lei nº 13.303/16. Por exemplo, o art. 81 da Lei nº 13.303/16 prescreve que os contratos das estatais podem ser alterados por acordo entre as partes. A Lei nº 13.303/16 não autoriza alterações unilaterais promovidas pelas estatais, mas também não as proíbe expressamente. A dúvida, então, é se as estatais poderiam prever em seus regulamentos a prerrogativa de alterar unilateralmente os seus contratos sem fundamento na Lei nº 13.303/16, porém sem contrariá-la, dado que não há proibição expressa.

A mesma questão pode ser posta em relação a outras prerrogativas tradicionalmente abrangidas na Lei nº 8.666/93 e não reproduzidas na Lei nº 13.303/16, como as de rescindir unilateralmente o contrato enquanto o contratado precisa fazê-lo judicialmente, de restringir a alegação de exceção do contrato não cumprido por parte do contratado apenas depois de 90 (noventa) dias de inadimplemento da estatal, de reter equipamentos e utensílios para a prestação de serviços em caso de rescisão (SCHWIND, 2017).

Em princípio, vige a liberdade de contratar, consoante ao art. 421 do Código Civil. Portanto, as partes, estatais e contratados, teriam a liberdade de dispor sobre as cláusulas de seus contratos e estabelecer distinções entre si, inclusive prerrogativas em favor de uma das partes. Depois de contratado, daí vale o convencido pelas partes, em razão do princípio do *pacta sunt servanda*. Por exemplo, Sampaio (2018) cita uma estatal poderia lançar licitação, acompanhada de minuta de

contrato, com previsão de alteração unilateral em seu favor. Os terceiros que não se interessassem em contratar com a estatal, em razão dessa previsão contratual, que não participassem da licitação. Sem embargo, terceiros poderiam aceitar tal previsão e interessassem-se pelo contrato. Sob esse viés, a impressão é que a resposta seria afirmativa, que as estatais poderiam sim prever em seus regularmente e em seus contratos prerrogativas, mesmo que não autorizadas pela Lei nº 13.303/16, o que seria fundamentado na liberdade de contratar.

Em sentido diverso, de acordo com Sampaio (2018) mesmo nos contratos eminentemente privados, a liberdade de contratar e o *pacta sunt servanda* vêm sendo enfraquecidos pelo ideário de um contrato mais justo e equilibrado, baseado no princípio, não seria permitido a uma parte, em razão de vantagem negocial, impor a outra parte condições que fossem desequilibradas, ainda que a outra parte tivesse ciência formal de tais condições, compreendesse-se e aceitasse-as.

Daí as interpretações judiciais sobre muitos contratos privados, decretando a invalidade de cláusulas consideradas abusivas. A aplicação do princípio da equivalência material é polêmica, recusada por muitos que denunciam intervenção judicial excessiva sobre a liberdade de contratar. Mas o fato é que, para os partidários desse princípio, o direito civil não permitiria que uma das partes contratantes, em posição de vantagem negocial, impusesse à outra parte condições que lhe fossem prejudiciais. Os contratos privados teriam de ser equilibrados. Em que pese a polêmica, em relação às estatais é preciso recorrer ao regime jurídico que lhe é próprio, cujo delineamento se inicia na Constituição Federal, merecendo destaque o inc. III do §1º do seu art. 173, cujo texto prevê a edição do estatuto jurídico da empresa pública e sociedade de economia mista, o que deu origem à própria Lei nº 13.303/16. Esse dispositivo exige que o tal estatuto jurídico trate de licitação e contratação, observados os princípios da Administração Pública.

Os tais princípios são os enunciados no *caput* do art. 37 da Constituição federal, entre os quais o da legalidade, cuja roupagem para a Administração Pública é mais vigorosa do que para a iniciativa privada. Para a iniciativa privada, com amparo no inc. II do art. 5º da Constituição Federal, pode-se fazer tudo o que não for proibido. Para a Administração Pública, o princípio da legalidade significa que só se pode fazer o que for permitido. Assim, se as prerrogativas em favor das estatais não foram previstas na Lei nº 13.303/16, não foram permitidas e, pois, devem ser consideradas proibidas (NIEBUHR; NIEBUHR, 2018, p.45)

O princípio da legalidade impõe limites à liberdade de contratar das estatais, sobretudo para que elas reavivem por ato próprio prerrogativas não mantidas pela legislação atual. Todavia, pondera ser diferente, gozam de liberdade para a definição dos modelos de contratos, objetos e especificações contratuais, regime de execução, formas de pagamento etc. Ou seja, há liberdade para definir certos aspectos do contrato, especialmente técnicos e de execução, porém não aspectos estritamente jurídicos e concernentes a prerrogativas que desequilibram a relação contratual.

Essa tese é reforçada por uma interpretação sistêmica da legislação. Não se pode desconsiderar que a Lei nº8.666/93 previa expressamente uma série de prerrogativas contratuais para as estatais e que ela foi substituída pela Lei nº 13.303/16, que não as previu. Não as previu porque o legislador não quis. Trata-se de um ato de vontade do legislador, não de um mero acidente ou descuido. Aliás, o marco dos contratos das estatais reside justamente na ausência de prerrogativas. Logo, não é dado às estatais desfazer a vontade do legislador por ato próprio e reanimar as prerrogativas em seu favor. Isso, se ocorresse, subverteria a ordem principiológica do direito administrativo, com ênfase ao princípio da legalidade, dado que a estatal mais precisamente as estatais teria poder para fazer prevalecer os seus atos administrativos sobre o ato legislativo.

No caso específico do regime de licitações e contratos, o art. 96 revogou o §2º do art. 15 da Lei nº3.890-A, de abril de 1961, com a redação dada pelo art. 19 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que possuíam a seguinte redação:

Art.19 [...] 2º A aquisição de bens e a contratação de serviços pela Eletrobrás e suas controladas poderão dar-se tanto na modalidade consulta e pregão, observados, no que for aplicável, os arts. 55 a 58 da Lei nº9.472, de 16 de julho de regulamento próprio, bem como poderá dar-se por procedimento licitatório simplificado a ser definido em decreto do Presidente da República.

Art.67. Os contratos celebrados pela PETROBRÁS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República.

Art. 68 Com o objetivo de compor suas propostas para participar das licitações que precedem as concessões de que trata esta Lei, a PETROBRÁS poderá assinar pré-contratos, mediante a expedição de cartas-convites, assegurando preços e compromissos de fornecimento de bens e serviços.

Parágrafo único. Os pré-contratos conterão cláusula resolutiva de plano direito, a ser exercida, sem penalidade ou indenização, no caso de outro licitante ser declarado vencedor, e serão submetidos, a posteriori, à apreciação dos órgãos de controle externo e fiscalização (ZYMLER, et al., 2018, p.420).

Depreende-se, portanto que, por consequência, encontram-se revogados os regulamentos próprios de licitação da Eletrobrás e da Petrobrás, que somente se aplicam às licitações lançadas, aos contratos assinados e às disposições não regulamentadas da nova lei, segundo a interpretação formulada ao art. 91, §3º, da Lei nº 13.303/2016. Dessa forma, todas as licitações abertas pelas referidas empresas a partir de 1º. 07.2016 devem atender ao disposto no atual estatuto, à exceção dos procedimentos e institutos pendentes de regulamentação, os quais somente podem ser utilizados após a necessária integração normativa.

4.2 Comparação do processo licitatório e contratos administrativos regidos pela lei nº 8.866/93 e pela nova Lei das Estatais.

As licitações são processos que visam entrar em igualdade com todos aqueles que queiram fazer propostas com a pretensão contratante, como mostra artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, isso se exige no instituto da licitação, abaixo citado:

Art. 37. (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 2013. p.1).

O artigo 22, da Carta da República, estatui à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, parágrafo primeiro, inciso dois, da CF/88. A Lei Federal nº 8.666/93, regulamentando o dispositivo acima transcrito, em seu artigo terceiro, *caput*, aponta os objetivos da licitação, veja:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2013, p.1).

Dessa forma, a licitação deverá estar de acordo com condições preestabelecidas em edital, será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo imprescindíveis aos negócios administrativos.

Seu fim é obter a proposta mais vantajosa, que ofereça melhores condições para realização do contrato de interesse da Administração Pública, analisando o âmbito subjetivo do dever de licitar, expresso no artigo primeiro, parágrafo único, da Lei nº 8666/93, estão sujeitos à regra de licitar, além dos órgãos integrantes da Administração Direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades da economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A dimensão objetiva do dever de licitar compreende os atos jurídicos descritos no artigo 37, inciso XXI da CF/88:

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, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantir do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1993, p.4).

O artigo segundo, da Lei nº 8666/93, regulamentando o preceito constitucional, dispõe que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei. A Lei nº 8.666/93 prescreve, em seu artigo 22, cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Cada uma delas possui seu próprio rito, não cabendo ao administrador público inovar.

A lei estabeleceu critérios aplicáveis ao processo licitatório na Administração Pública. Trouxe orientações necessárias ao importante mecanismo da atividade administrativa. Foi promulgada no momento que a moralização que se espalhou pelo país em virtude dos acontecimentos políticos que culminaram com o afastamento de um Presidente da República. Esteve voltada a confrontar com as fraudes e beneficiamentos cometidos, o que não significa ser o melhor caminho seja fechar as

portas para o desenvolvimento. Fica evidente, dessa forma, que estes últimos não mais estarão submetidos aos ditames da Lei nº 8666/93 para realizar licitações e formalizar contratos. Como afirma Motta (2019, p. 345):

Nesse diploma legal, os processos de licitação e contratação serão objeto de regulamentação própria, que poderá simplificá-los, adaptá-los às peculiaridades de cada espécie institucional destinatária, e mesmo reduzi-los a pontos essenciais, observados os princípios da Administração Pública. Estes elencados no *caput* do artigo 37 da Carta Magna.

No tocante às normas gerais de licitação, o artigo 22, inciso XXVII da CF/88, antes da emenda constitucional 19/98, mencionava que todos os órgãos da Administração direta e indireta estavam submetidos ao mesmo regime de licitação. Após a reformulação do artigo 22, pela Emenda 19/98, houve um desmembramento. De um lado, se tem a Administração Direta, Autarquias, Fundações de todos os entes políticos que passaram a obedecer ao dispositivo presente no artigo 37, inciso XXI, da CF/88, por outro lado, as Empresas públicas e Sociedade economia mista se deterão no artigo 173, parágrafo primeiro, inciso três, da CF/88.

A amplitude de competição, em regra, favorece um leque maior de opções para o administrador que poderá escolher a contratação mais vantajosa e econômica para a empresa estatal dentre as propostas apresentadas. Quanto mais interessados atenderem ao chamado do Edital publicado e apresentarem suas propostas, maior será a tendência de a disputa levar para um preço mais vantajoso e econômico para a Administração.

Sobre isso, o art. 31 da Lei da 13.303/2016 explica que a licitação tem por objetivo escolher a proposta mais vantajosa com, dentre outros princípios, obtenção da competitividade. Este princípio significa que há na licitação uma relação direta de proporcionalidade entre a competitividade e a obtenção de melhores propostas, pois quanto maior for a competição, melhor será a chance de a estatal conseguir uma proposta vantajosa. Por isso, somente podem se afastar competidores com a devida justificativa ou por algum vício insanável, por exemplo, na documentação apresentada.

Nesse contexto, de acordo com Zymler (2018) não se pode esquecer que nas contratações diretas ou na não incidência de licitação não há competição, sendo a escolha realizada, a princípio, sem nenhuma disputa entre os interessados em contratar. Se não há competição, em tese, o fornecedor ou prestador de serviço pode

realizar a proposta que quiser, definir o seu preço sem se importar com outros competidores, como ocorre ordinariamente em uma licitação. No mesmo caso, ocorre que na não incidência de licitação. Observa-se que a contratação, qualquer que seja, tem que ser justificado o preço a ser pago, com a demonstração da sua razoabilidade e vantagem, nos termos do § 3º do art. 30 da Lei das estatais, mas o valor a ser desembolsado, sem uma disputa, pode nem sempre ser o, de fato, mais vantajoso para a empresa estatal.

A busca por uma ampla competição, assim como outras finalidades da licitação, também se faz presente em outros países. Busca-se com a liberdade de concorrência uma dupla finalidade:

Proteger os interesses econômicos dos entes públicos por meio da máxima competição possível e, também, viabilizar a igualdade de acesso às contratações. Inclusive, para garantir a liberdade de concorrência, que alcança todas as empresas da União Européia, foram derogadas leis espanholas que privilegiam a indústria nacional e a de reserva de contratação para empresários nacionais. Impedir discriminações entre Estados-membros foi objeto das primeiras diretivas comunitárias europeias, com o fito de criação do mercado comum europeu sem fronteiras internas (SAMPAIO, 2018, p.116).

O autor citado deixa claro que o afastamento do certame é um malefício para a empresa estatal e, por consequência, para os recursos públicos que, muitas vezes, não terão o melhor preço à sua disposição, comprometendo o resultado econômico da contratação. No entanto, a empresa estatal não é livre para atuar no mercado, tal como uma empresa privada, possuindo o ônus de ter recursos públicos em seu capital social, e por conta disso, deve subordinação a regras próprias de direito público, ainda não seja plena, como licitação e concurso público para preenchimento de seus cargos.

No entanto, a publicação do Estatuto jurídico das empresas estatais, veio a disciplinar o art. 173, § 1º, da CF, inovou-se no ordenamento jurídico, pois, dentre outras inovações, trouxe explicitamente em seu texto casos de não incidência, tais como a comercialização de produtos e o estabelecimento de parcerias comerciais. Todavia, observou-se que tal inovação não foi tão ampla como poderia ser, não abrangendo todos os casos que podem levar ao afastamento do regramento licitatório.

De igual modo, a inaplicabilidade de licitação, possui requisitos que nem sempre se fazem presentes em concentrações que, por sua complexidade e peculiaridade, não devem se sujeitar aos ditames da lei no que concerne à exigência de prévia licitação. Por outro lado, o ônus de ser uma empresa estatal, com a

existência de recursos públicos em sua constituição e, em alguns casos, sua manutenção, acaba por trazer argumentos à liberdade empresarial, tais como a imposição de licitação no maior número de casos possíveis como mecanismo de atendimento dos princípios da impessoalidade e da moralidade, bem como para evitar abusos e desvios na condução da empresa estatal.

5 O RECURSO DO PREGÃO ELETRÔNICO NO PROCESSO LICITATÓRIO

Antes de adentrar nos resultados e discussão, é importante frisar acerca da existência dos elementos essenciais da intenção de recurso no pregão eletrônico é preciso detalhar as características previstas em lei no que tange ao início da fase recursal e seu procedimento. O Decreto nº 10.024/2019, em seu art. 44, *caput*, assim dispõe:

Art. 44. Declarado o vencedor, **qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata**, em campo próprio do sistema, **manifestar sua intenção de recorrer**.

§ 1º As razões do recurso de que trata o **caput** deverão ser apresentadas no prazo de três dias.

§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias, contado da data final do prazo do recorrente, assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

§ 3º **A ausência de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer**, nos termos do disposto no **caput**, **importará na decadência desse direito**, e o pregoeiro estará autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não podem ser aproveitados (grifos nossos).

Em verdade, a redação do supramencionado decreto não se distingue, em essência, do conteúdo previsto na legislação anterior que regulamentava o início do procedimento recursal durante o pregão, qual seja: o inciso XVIII, do art. 4º, da Lei nº 10.520/2002, senão vejamos:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

XVIII - declarado o vencedor, **qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer**, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos (grifos nossos).

Tal celeuma permaneceu amplamente debatida até que o Tribunal de Contas da União - TCU, instância administrativa máxima na resolução de lides envolvendo licitações, decidiu sanar a omissão legislativa, mediante expedição do Acórdão nº 339/2010 - TCU - Plenário, que estabeleceu a tese sobre a existência dos chamados pressupostos recursais, nos seguintes termos:

RELATÓRIO [...]

10.4. Isto posto, tem-se, portanto, que o juízo de admissibilidade da intenção de recorrer, na modalidade pregão – tanto eletrônico como presencial -, levado a efeito pelo Pregoeiro, deve se limitar à análise acerca da presença dos pressupostos recursais (**sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação**), sendo vedado a este agente analisar, de antemão, o próprio mérito recursal, em que pese lhe ser lícito examinar se os motivos apresentados na intenção de recorrer possuem, em tese, um mínimo de plausibilidade para seu seguimento (grifos nossos).

A partir de então, restou pacificada a existência de elementos objetivos mínimos e essenciais que deveriam nortear a elaboração das intenções recursais. Apesar do relativo avanço jurídico obtido após a expedição do acórdão supracitado, o real significado do elemento “motivação” continuou sendo amplamente debatido. Em que pese ainda haver entendimentos contrários, a posição doutrinária contemporânea corrobora a exegese do Acórdão nº 339/2010, item 10.4, do TCU. Para Filho (2019), Niebuhr (2020), Bittencourt (2020) e Fernandes (2020), motivação não é o mesmo que mérito recursal, sendo totalmente admissível, obrigatório e crucial sua verificação pelo pregoeiro como etapa prévia à aceitação do mesmo.

Com efeito, para o Acórdão nº 1.148/2014 - TCU - Plenário, durante o exame da motivação é necessário também que o licitante exponha argumentos minimamente plausíveis, senão vejamos:

[...] **Cabe ao interessado não esgotar os seus fundamentos**, mesmo porque os prazos concedidos não podem ser excessivamente dilatados para esse fim, **mas deve, dentro do possível apresentar motivação que demonstre o mínimo da plausibilidade de seus argumentos que justifique o seguimento do recurso**. Estou certo de que a doutrina tem hoje uma certa resistência em aceitar esse procedimento. No entanto, **interpretação diversa, admitindo-se, por exemplo, a simples indicação do motivo, ainda que este seja desprovido de qualquer plausibilidade, viola o dispositivo legal ora discutido, que tem como objetivo exatamente evitar a suspensão de um procedimento licitatório por motivos que, em seu nascedouro, já se sabe de antemão serem manifestamente improcedentes**.

Digo mais uma vez: esse procedimento não viola o princípio do contraditório e da ampla defesa, mormente se considerarmos que contra os atos praticados pelo pregoeiro sempre cabe recurso à autoridade superior,

consoante se depreende do art. 7º, do Decreto no 3.555/2000, sem efeito suspensivo, é verdade, como expressamente consignado no art. 11, inciso XVIII, do Decreto no 3.555/2000, que regulamentou o instituto do pregão na administração pública. Desse modo, negado seguimento à manifestação da intenção de recorrer, incumbe ao interessado interpor recurso contra o ato do pregoeiro, o qual será examinado pela autoridade superior, sendo que o procedimento licitatório prosseguirá normalmente (grifos nossos).

Por todo o exposto, resta cristalino que a negligência legislativa acerca das formalidades da intenção recursal foi paulatinamente sendo suprida pelos atuais entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. Destarte, há necessidade que a intenção de recurso, ao ser elaborada por qualquer interessado, cumpra rigorosamente todos os requisitos mencionados, sob pena de a mesma ser veementemente rechaçada (rejeitada) pelo pregoeiro durante o pregão eletrônico, prejudicando a fase recursal (ou eliminando-a) em sua integralidade.

No que tange ao pregão eletrônico, a obediência aos elementos essenciais é especialmente relevante, pois, por expressa previsão legal, há um prazo para que cada licitante aponha, em campo próprio do sistema eletrônico, sua intenção recursal; intenção esta que, findo o referido prazo, deverá ser pormenorizadamente analisada pelo pregoeiro quanto ao cumprimento (ou não) dos pressupostos recursais.

Dentre todos os elementos essenciais da intenção recursal mencionados alhures (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação) e que compõem o chamado juízo de admissibilidade do pregoeiro, indubitavelmente, a motivação é o que merece maior atenção. Isto, porque todos os demais elementos elencados são de fácil aferição pelo responsável pela condução do procedimento licitatório. Explique-se: em que pese no âmbito do Acórdão nº 339/2010 os conceitos de cada um dos pressupostos não tenham sido explanados de forma minuciosa, estes são facilmente explicados no âmbito da ciência do Direito.

Sucumbência se refere ao ato ou ação de sucumbir, de ceder, de suportar. Em sua acepção jurídica, especialmente no âmbito processual, trata-se de princípio que estabelece que a parte que perdeu a ação efetue o pagamento das custas processuais e honorários advocatícios da parte vencedora. Desta forma, ela decorre do ato ou efeito de sucumbir, ou seja, de ser vencido. Aplicando-se este conceito ao pregão eletrônico, vislumbra-se, em apertada síntese, a ocorrência de derrota do interessado (o licitante que não apresentou a proposta mais vantajosa e/ou não foi habilitado). Ou seja, atestar a sucumbência durante o pregão eletrônico consiste na percepção de que algum licitante não logrou êxito em sua pretensão de sagrar-se vitorioso no

certame.

Tempestividade, por sua vez, implica dizer que a manifestação da intenção de recurso e/ou a apresentação das razões recursais deverá ocorrer no prazo previsto em lei ou no ato convocatório, sob pena de preclusão. Curiosamente, acerca do prazo para a manifestação da intenção de recurso durante o pregão eletrônico, a legislação é silente (v. redação do inciso XVIII, do art. 4º, da Lei nº 10.520/2002). No caso específico do Comprasnet, ao operar o sistema eletrônico, o pregoeiro deve escolher um prazo que varia entre 20 minutos e 72 horas. Esta lacuna jurídica, todavia, tentou ser suprida pela jurisprudência do TCU, como se nota do teor do item 9.2.2 do Acórdão nº 1990/2008 – TCU – Plenário, infra exposto, em que já decidiu que seria razoável a aplicação de prazo de, no mínimo, 30 minutos, diante da omissão legal (grifos nossos), mesmo o que determinação tenha sido revisada posteriormente, mediante prolação do Acórdão nº 1.020/2010 – TCU – Plenário, item 3.

[...]

9.2.2. estabeleça como 30 (trinta) minutos o tempo mínimo para a apresentação de recursos por parte dos licitantes, quando da realização de pregões eletrônicos;

9.3. recomendar à Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República - SA-PR que, em futuras licitações para a contratação de serviços continuados avalie a necessidade da inclusão de item "reserva técnica", considerando a possibilidade de contratação mais vantajosa para a Administração ao não se incluir esse componente de custo nos editais dessas licitações;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, que oriente os usuários do Sistema COMPRASNET no sentido de dar cumprimento ao subitem 9.2.2 deste Acórdão;

[...]

2. No que tange ao mérito, acolho os pareceres coincidentes da unidade técnica e do Ministério Público no sentido do conhecimento do pedido de reexame interposto pelo recorrente, pelo provimento ao recurso e, em consequência, **pela insubsistência dos itens 9.2.2 e 9.4 do acórdão recorrido.**

Interesse é instituto eminentemente processual. O Código de Processo Civil - CPC de 2015, por exemplo, manteve o interesse como condição da ação e uma abordagem conceitual quanto à necessidade/utilidade da jurisdição e adequação procedimental para justificar a proposta de uma demanda qualquer. Em suma, a inexistência de interesse conduz o juiz à extinção do processo sem resolução o mérito, como previsto no artigo 485, VI. O interesse processual, seja ele condição da ação ou não, é requisito para propositura da ação e/ou seu prosseguimento. Na seara administrativa (e em sede de pregão eletrônico propriamente dito), trata-se requisito

que se sustenta na concepção segundo a qual não soa razoável que se desenvolvam processos, cujas decisões administrativas sejam absolutamente inúteis, sobretudo em casos nos quais se percebe que, mesmo diante do acolhimento da pretensão do requerente (licitante), não haverá qualquer proveito prático ou geração de situação mais vantajosa a ele.

Legitimidade implica necessariamente sucumbência. Nesta esteira, seria inadmissível admitir que determinado licitante, ao ser sagrado vencedor de um certame, tenha legitimidade para recorrer de uma decisão que o declarou vencedor ou, por lógica, que somente desclassificou terceiros. Implica, em linhas gerais, no atributo jurídico conferido a alguém para atuar no contraditório e discutir determinada situação jurídica litigiosa.

Por fim, tem-se a motivação como pressuposto último e mais relevante ao juízo de admissibilidade da intenção recursal. Motivação, saliente-se, difere de motivo. Mazza (2019) sabiamente os distingue, nos seguintes termos:

Motivo é a situação de fato e o fundamento jurídico que autorizam a prática do ato. Constitui requisito discricionário porque pode abrigar margem de liberdade outorgada por lei ao agente público. Exemplo: a ocorrência da infração é o motivo da multa de trânsito. Não se confunde com motivação, que é a explicação por escrito das razões que levaram à prática do ato (MAZZA, 2019, p. 207).

Di Pietro (2019) também oferece sua contribuição crítica sobre o assunto:

Não se confundem motivo e motivação do ato. Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. Para punir, a Administração deve demonstrar a prática da infração. A motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo sob a forma de "consideranda"; outras vezes, está contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato ou por outro órgão, técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes. O importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada (DI PIETRO, 2019, p. 219).

Tal distinção doutrinária é importante, pois, mesmo que o legislador não utilize expressamente a palavra "motivação" (v. art. 4º, da Lei nº 10.520/2002 - "[...] qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer [...]"), subentende-se que seu intuito era, por óbvio, este.

Nesta mesma linha de pensamento, cabe destacar aqui a existência da "Teoria dos Motivos Determinantes", teoria esta que orienta genericamente a atuação da

Administração Pública, devendo ser aplicada tanto aos atos discricionários, quanto aos vinculados. Em resumo, esta teoria afirma que o motivo apresentado como justificativa para a prática de um ato vincula sua validade. Noutros termos, isto quer dizer que a existência da situação fática e jurídica (motivo) que fundamentou a execução do ato é condição para que o mesmo seja considerado válido. Conclui-se, descarte, que, havendo comprovação de que o fundamento fático e/ou jurídico é falso ou inexistente, o ato deverá ser declarado nulo.

De falto, há um outro efeito que decorre diretamente da obrigatoriedade da motivação da intenção de recurso em sessão pública. É o que se conhece por efeito vinculativo (ou simplesmente vinculação). Para Niebuhr (2020), as razões do recurso estão intrínseca e logicamente vinculadas aos motivos da intenção recursal, explicando o eminente autor que,

Os licitantes devem declinar, já na própria sessão, os motivos dos respectivos recursos. Dessa sorte, aos licitantes é vedado manifestar a intenção de recorrer somente para garantir-lhes a disponibilidade de prazo, porquanto lhes é obrigatório apresentar os motivos dos futuros recursos. E, por dedução lógica, **os licitantes não podem, posteriormente, apresentar recursos com motivos estranhos aos declarados na sessão. Se o fizerem, os recursos não devem ser conhecidos.** Obviamente, o licitante não precisa tecer detalhes de seu recurso, o que será feito, posteriormente, mediante a apresentação das razões por escrito. Contudo, terá que, na mais tênue hipótese, delinear seus fundamentos (grifos nossos) (NIEBUHR, 2020, p. 219).

Por todo o exposto, a regra que deveria imperar durante a fase recursal seria a de que os licitantes apresentassem, por escrito e de modo objetivo, suas intenções recursais, explicitando as razões que os levaram à prática de determinado ato, sob pena de uma eventual ausência de exteriorização do motivo (motivação) culminar com a recusa da intenção pelo pregoeiro.

Acerca do tema, não configura exagero ainda trazer à tona o entendimento jurisprudencial acerca do elemento motivação. Nesta seara, merecem especial destaque, além dos acórdãos mencionados alhures, outras decisões do TCU que vão ao encontro das ideias discutidas até o presente momento. Cite-se o Acórdão Nº 1.440/2007 – Plenário:

[...]

11. Não se trata aqui de um exame do mérito do recurso, visto que esse cabe ao superior, mas de verificar se os motivos apresentados na intenção de recorrer possuem, em tese, um mínimo de plausibilidade

para seu seguimento. Esta é a melhor exegese da expressão “motivadamente” contido no art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002, pois são inúmeros os casos em que o próprio pregoeiro tem plenas condições de negar seguimento ao recurso em um exame simples dos fundamentos apresentados. Cabe ao interessado não esgotar os seus fundamentos, mesmo porque os prazos concedidos não podem ser excessivamente dilatados para esse fim, mas deve, dentro do possível apresentar motivação que demonstre o mínimo da plausibilidade de seus argumentos que justifique o seguimento do recurso.

12. Estou certo de que a doutrina tem hoje uma certa resistência em aceitar esse procedimento. No entanto, **interpretação diversa, admitindo-se, por exemplo, a simples indicação do motivo, ainda que este seja desprovido de qualquer plausibilidade, viola o dispositivo legal ora discutido,** que tem como objetivo exatamente evitar a suspensão de um procedimento licitatório por motivos que, em seu nascedouro, já se sabe de antemão serem manifestamente improcedentes (grifos nossos).

Resta patente, a ênfase na importância da qualificação da motivação da intenção recursal, pois sem ela não seria possível ao pregoeiro analisar se os motivos apresentados pelo licitante possuem um “mínimo de plausibilidade” para seu seguimento (aceitação ou rejeição).

6 METODOLOGIA

6.1 Método de pesquisa

Trata-se de um estudo qualitativo com abordagem descritiva. A pesquisa qualitativa trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões. É analítica e descritiva, na medida em que o pesquisador desenvolve julgamentos, opiniões, ideias e acordos a partir de padrões achados dos dados, em vez de recolher dados para confirmar modelos, conjecturas ou verificar hipóteses (MINAYO, 2017).

Nesse contexto, optou-se por uma pesquisa de natureza qualitativa, a qual permite uma maior aproximação e aprofundamento da realidade dos fatos. O autor apresenta que o estudo qualitativo privilegia os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer, entendem que, na sua homogeneidade fundamental, relativa aos atributos, o conjunto de informantes possa ser diversificado para possibilitar a apreensão de semelhanças e diferenças.

A abordagem qualitativa se preocupa em observar aspectos mais profundos da complexidade humana permitindo a interface mais detalhada sobre hábitos, atitudes e tendências do comportamento (MARCONI; LAKATOS, 2016).

Deste modo, envolver a natureza qualitativa denota o interesse do (a) pesquisador (a) em conhecer as “qualidades” do objeto, preocupando-se com uma realidade que não pode ser quantificada, mas sim apreendida, a partir de seus significados, aspirações e valores (MINAYO, 2017).

6.2 Coleta de dados

A pesquisa foi realizada no Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí – HU-UFPI localizado na cidade de Teresina-PI. A escolha da instituição foi devido ao pesquisador fazer parte do quadro de colaboradores

O estudo foi realizado com dados documentais encontrados no portal da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) através de dados bibliográficos baseado em entrevistas e gráficos dos recursos públicos aplicados nos processos

licitatórios dos pregões eletrônicos do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí nos anos de 2020 e 2021.

6.3 Organização e análise dos dados

A análise e interpretação dos dados foi realizada com base na análise de conteúdo. Essa prática consiste em uma técnica metodológica que se pode aplicar em discursos diversos e a todas as formas de comunicação, seja qual for à natureza do seu suporte (BARDIN, 2011). Porém, a própria autora afirma que este conceito não é suficiente para definir a especificidade da técnica, acrescentando que a intenção é a inferência de conhecimentos relativos a temática.

Para a análise dos dados foi seguido as três etapas que foram apresentadas por (BARDIN, 2011): pré-análise, que consiste na leitura dos dados, baseados na leitura flutuante, das hipóteses, dos objetivos e dos indicadores que fundamentaram a interpretação dos resultados; exploração do material, nesta etapa será realizada a pesquisa e elaboração de gráficos e tabelas e por último a apresentação dos resultados encontrados e a interpretação dos dados. Após a realização dessas etapas os resultados encontrados foram apresentados e discutidos.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

7.1 A EBSERH

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) foi criada através da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, a EBSEH foi instituída como uma empresa pública sendo vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de oferecer serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, bem como a prestação de serviços às instituições públicas federais de ensino ou instituições da mesma natureza de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas na esfera da saúde pública (BRASIL, 2018).

Cuida-se da maior rede de hospitais públicos do Brasil. Suas atribuições reúnem dois dos maiores desafios, educação e saúde, aperfeiçoando a qualidade de

vida de milhares de brasileiros, através do desempenho de uma rede que inclui o órgão central da empresa e 40 Hospitais Universitários Federais (HUFs), que vem desempenhando as funções dos centros de referência de média e alta complexidade para o Sistema Único de Saúde (SUS) e um papel relevante para a sociedade.

Concebida com propósito de uma empresa estatal, totalmente dependente da União, cumpre sua missão de oferecer serviços de assistência à saúde de modo integral e completamente inseridos no âmbito do SUS, com base na autonomia universitária.

A Ebserh foi criada sob a forma empresa pública de direito privado elevou os HUFs inseridos em sua rede a estágios mais elevados de eficiência e controle administrativos e transparência de episódios que atingem a situação econômica, financeira e patrimonial desses órgãos.

Para a aceitação da gestão dos Hospitais Universitários Federais (HUFs), os serviços assistenciais que são prestados por essas instituições à população e sua capacidade de trabalho são minuciosamente voltados para atender às necessidades locais e melhorar o crescimento sustentável econômico-financeira desses hospitais. No contexto desse crescimento, foi realizada diversas melhorias para a eficiência desse atendimento como investimento na formação dos profissionais com a oferta de residência e de pesquisas nos HUFs visando o desenvolvimento de conhecimentos para a área da saúde.

A Ebserh no ano de 2020 ofereceu mais de 7,5 mil vagas de residências médica e multiprofissional em 1020 programas, além de promover a prática para mais de 60 mil graduandos na área da saúde em 32 Universidades Federais no país (BRASIL, 2020). Vale ressaltar que os Hospitais Universitários Federais pertence a rede SUS e, com sua incorporação à Ebserh, possibilitou um grande aumento na oferta de serviços à população e ao mesmo tempo preenche uma lacuna assistencial ao ampliar a cobertura de demandas sensíveis aos gestores locais do sistema.

7.2 Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí – HU-UFPI

Com a criação da EBSEH, e o primoramento da sua estratégia de atuação e evolução contínua, em 2018 a tática organizacional foi reexaminar, de forma participativa, com representantes de todos os hospitais da Rede e das Diretorias na

Sede, o que possibilitou elevar o nível de maturidade organizacional e a capacidade de atuação em rede.

Em 2012, o Hospital Universitário passou à administração da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), empresa pública de direito privado do Ministério da Educação, iniciando em novembro do mesmo ano suas atividades. De início o nome era Hospital Universitário do Piauí (HUPI), posteriormente passou a ser intitulado Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí (HU-UFPI), que é a denominação que está em vigor atualmente.

O HU-UFPI, após sua abertura, foi incluído no Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), instituído pelo Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010 e regulamentado pela Portaria Interministerial nº 883 de 05 de julho de 2010, num empenho conjunto dos Ministérios da Educação, Saúde e Planejamento, Orçamento e Gestão.

O objetivo geral do programa é “criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais possam desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões de ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde”.

O HU-UFPI está localizado no município de Teresina, capital do estado do Piauí, que é considerada um polo de referência na área de saúde e um dos municípios integrantes da Região de Saúde Entre Rios, composta por 31 municípios, totalizando uma população de 1.159.894 habitantes, que corresponde a 38% do total da população do Estado.

A população de abrangência dos serviços do HU-UFPI gira em torno de 3.180.360 habitantes, quando considerado o Estado do Piauí, e mais de 6 milhões de habitantes, tendo em vista a referência para usuários de outros estados, especialmente provenientes do Maranhão, Pará, Tocantins, Ceará e Amapá.

O HU-UFPI está situado no campus Ininga da Universidade Federal do Pauí, tendo área física de 47.598,30 m², sendo 23.258,68 m² de área construída. O hospital possuía, até início de 2020, 175 leitos de internação, 15 leitos de UTI adulto tipo II, 10 salas no bloco cirúrgico de média e alta complexidade, 5 salas para pequenas cirurgias no bloco de ambulatório, 12 poltronas para infusão de quimioterápicos e imunobiológicos na Unidade de Oncologia (UNACON) e leitos de estabilização e cuidados pós-procedimentos no serviço de hemodinâmica.

No segundo semestre de 2020, uma área próxima à hemodinâmica foi adaptada para enfermaria de cuidados especiais, com 8 leitos para internação de pacientes que são submetidos a grandes cirurgias, mas não há exigência de internação em terapia intensiva. Além disso, foram adaptados leitos existentes para “hospital-dia”, recentemente credenciado. Com este incremento no número de leitos do hospital, com conclusão de atendimento aos pacientes com COVID-19, o HU-UFPI passará a dispor de 196 (cento e noventa e seis) leitos para internação hospitalar.

Levando em consideração a oferta de serviços assistenciais do Hospital Universitário HU-UFPI, para média e alta complexidade, o atendimento médico se dá em 32 especialidades médicas, sendo este hospital retaguarda da Rede de Urgência e Emergência (RUE) no nosso Estado. A regulação ambulatorial, para consultas, procedimentos e exames, bem como a regulação para os leitos de internação, são realizadas pelo sistema informatizado do Gestor Saúde da Fundação Municipal de Saúde (FMS) de Teresina (PI).

7.3 Política de Divulgação de Informações

A Política de Divulgação de Informações tem como propósito disciplinar o uso e a propagação de informações no âmbito da Ebserh, contemplando, ainda, as metodologias relativas à conservação de sigilo acerca de informações não divulgadas. A Política de Divulgação de Informações tem como finalidade:

- I - Relacionar a divulgação de informações com base nas necessidades de usuários externos e da sociedade geral, para fins de decisões de natureza econômica, em aderência às exigências dos órgãos reguladores e fiscalizadores.
- II - Conceder informações corporativas objetivas, confiáveis e congruentes, com qualidade, transparência, veracidade, totalidade, consistência e equidade, no trato com o público geral e formadores de opinião, respeitados os mais altos padrões de Governança Corporativa.
- III - Difundir com homogeneidade e sincronia fatos ou atos de caráter político-administrativo, técnico, negocial ou econômico, capazes de abalar o valor da empresa ou intervir na percepção da sociedade.
- IV - Assegurar a divulgação de informações relativas à Ebserh e detalhar o conteúdo que deve estar à disposição do público, com acesso facilitado, por meio dos canais de comunicação oficiais da Empresa.
- V - Delimitar o acesso às informações relevantes, obrigatórias e/ou de natureza estratégica, aos profissionais diretamente envolvidos com o assunto em pauta, até que sua divulgação à sociedade seja cabível (BRASIL, 2020, p.1).

A Política de Dados Abertos define regras para disponibilização de dados abertos governamentais e foi instituída pelo Decreto 8.777/2016. A exigência de sua publicação, atualmente, está ligada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Nesse sentido, a Administração Central/Sede da Ebserh, que faz parte da Administração Indireta na condição de Empresa Pública, não está abrangida pela legislação que atinge à matéria.

Porém, além de atender a 100% dos pedidos de acesso à informação (transparência passiva), a empresa tem dado prioridade a publicação de seus conteúdos em formato aberto e não-proprietário, além de já ter cumprido quase 100% dos itens de transparência ativa.

Caso queira ter acesso a alguma informação que não esteja publicada na página da empresa, qualquer pessoa pode realizar o pedido através do Fala.Br/CGU: <https://falabr.cgu.gov.br/>.

Na participação social verifica-se que as Ouvidorias Públicas funcionam como um canal de interlocução entre o usuário e a Administração Pública. Uma das principais formas de garantir esse diálogo é através do recebimento das seguintes manifestações:

- Solicitação de acesso a informações ou documentos públicos.
- Pedido de adoção de providências, de atendimento, de prestação de serviço ou esclarecimento de alguma dúvida.
- Apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços prestados pela Ebserh.
- Demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviços ou à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desses serviços;
- Demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço oferecido ou o atendimento recebido.
- Denúncia da prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos investigatórios competentes no âmbito da Ebserh.
- Solicitação de simplificação de serviços.

Existem 39 ouvidorias, incluindo a Ouvidoria-Geral, que também atua na função de coordenação da Rede de Ouvidorias Ebserh. Todas elas compõem o Sistema de Ouvidorias do Executivo Federal, instituído pelo Decreto 9.492/2018 e coordenado pela Controladoria-Geral da União.

As Audiências Públicas é uma importante ferramenta de participação social. Por meio destas reuniões, os cidadãos e a sociedade civil organizada podem colaborar para que os assuntos de interesse público e coletivo sejam priorizados, garantidos e respeitados.

Outro ponto relevante são as consultas públicas, um recurso de participação social não presencial, com período determinado para encerrar, que todos os cidadãos podem colaborar. O órgão tem a responsabilidade de analisar e publicar um relatório das contribuições para acesso de todos os cidadãos e, em seguida, o encaminhamento oficial do resultado (BRASIL, 2022).

Ao mencionar os Chamamentos Públicos é apontado como um procedimento realizado pela administração pública como forma de desempenhar atividades ou projetos que a sociedade tenha interesse. É considerada uma parceria que é celebrada através de termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação.

A Prestação de Contas Anual é uma obrigação que está estabelecida na Carta Magna, o qual, os administradores de órgãos e entidades do setor público devem prestar contas dos resultados alcançados na gestão dos recursos confiados à sua responsabilidade conforme os objetivos de interesse coletivo definidos pelo poder público.

No processo de prestação de contas, o Tribunal de Contas da União (TCU) através de atos normativos intitula os procedimentos, regras, conceitos fundamentais, princípios básicos e os elementos do conteúdo para prestação de contas que são definidos de forma anual desde o ano de 2018 pelo TCU com o objetivo é promover maior eficiência do accountability, com base nas diretrizes da Estrutura Internacional de Relato Integrado para a elaboração do Relatório de Gestão pelas diretrizes da Estrutura Internacional para Relato Integrado.

Sendo assim, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) apresenta suas Prestações de Contas Anuais, através do modelo de relato integrado. O Relato integrado é um suporte que promove uma eficiente abordagem no ao processo de elaboração de relatórios corporativos de forma mais precisa e ao mesmo tempo um olhar estratégico na capacidade da instituição de gerar valor público em curto, médio e longo prazo e no controle dos recursos públicos e como repercute na sociedade. Nesse contexto, a Lei nº 13.303/2016 de Responsabilidade das Estatais apresenta no art. 8º, inciso IX, a obrigação de ser disseminado o Relatório Integrado pelas empresas públicas, sendo uma forma de cumprimento do requisito da

transparência, como por exemplo, ao identificar os exercícios em que a Ebserh teve suas contas julgadas pelo TCU, é transparente para o interesse coletivo com a divulgação das informações e documentos.

7.4 Painel de Informações Orçamentárias e Financeiras

As fontes de recursos da Ebserh estão identificadas no Art. 8º da Lei nº 12.550/2011, sendo evidenciada a arrecadação direta de receitas, conforme Inciso II, alíneas "a" a "e" do referido artigo. No processo de controle, pode ser realizado uma consulta da previsão e arrecadação das receitas apresentadas no Portal da Transparência do Governo Federal nos seguintes links:

- a) <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta>
- b) <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta>

Para que tenha acesso aos dados, deve-se verificar a coluna de "FILTROS", à esquerda da página, a opção "ÓRGÃO" com o código "26443" (identificador do órgão Ebserh) e clicar a opção "CONSULTAR". No âmbito dos processos de licitações, o link <http://transparencia.gov.br/licitacoes/consulta> permite análise de forma detalhas de qualquer licitação referentes à Ebserh a partir do exercício de 2020.

Sendo assim, o Portal da Portal da Transparência é uma página que a população seleciona o período desejado da consulta e permite filtrar a pesquisa pelos seguintes dados: data da abertura, resultado e da compra, a situação, a modalidade e o tipo de instrumento contratual.

Para que tenha acesso aos dados no Portal da Transparência, deve-se verificar a área de Consulta do detalhamento das licitações. Verificar a barra lateral esquerda a opção "ÓRGÃO" com o código "26443" (identificador do órgão Ebserh), conforme citado anteriormente e consultar período e demais filtros desejados. Vale frisar que não é autorizado a utilização de filtro por unidade gestora no Portal da Transparência, pois as informações são identificadas através de uma coluna própria no processo de consulta.

7.5 Atribuições da Unidade de Licitações do Hospital Universitário do Piauí

As atividades realizadas na Unidade de Licitações do Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí – HU-UFPI, descrevem as rotinas relacionadas ao cumprimento da legislação voltada às licitações públicas realizadas no âmbito do HU-

UFPI. As informações compõem uma síntese das principais atividades e resultados alcançados pela Unidade de Licitações (UL), objetivando demonstrar o desempenho da unidade como instrumento facilitador na visualização das informações que permitem uma análise crítica para a definição das metas e tomadas de decisões no decorrer dos anos.

A UL, unidade organizacional vinculada ao Setor de Administração (SEAD) que integra a Divisão Administrativa Financeira (DAF) da Gerência Administrativa do HU-UFPI, exerce papel importante na aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, visando a atender às necessidades dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse sentido, a Unidade de Licitações tem papel primordial na análise e avaliação das propostas dos Pregões, com o objetivo de decidir e julgar qual será a proposta mais favorável e benéfica a Administração Pública, conforme a Lei 8.666/1993, no seu art. 3º que diz que:

A Licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, p.1).

O procedimento licitatório obedecerá ao disposto no Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh - RLCE, na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, no Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, na Norma - SEI nº 2/2019/DAI-EBSERH, de 13 de setembro de 2019, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, na Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 26 de abril de 2018, na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010, na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015, na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 16 de setembro de 2009, na Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, e às exigências estabelecidas no Edital e seus Anexos.

A responsabilidade da UL não se limita apenas em negociar para conseguir o menor preço nas contratações ou aquisições, mas trabalha a possibilidade da redução de tempo e despesas, e presta apoio administrativo às demais áreas,

administrativas e assistenciais, observando as normas vigentes e os Princípios Gerais das Licitações e Contratos, auxiliando no cumprimento das atividades inerentes aos processos licitatórios.

Composição de pessoal:

A atual estrutura da Unidade de Licitações é composta por 1 (uma) chefia, 5 (cinco) assistentes administrativos e 1 (uma) secretária.

No âmbito das Competências Cabe à Unidade de Licitações:

- Realizar as atividades destinadas a operacionalização do Pregão eletrônico junto ao sistema Comprasnet, para eventual aquisição de bens e serviços para atender as necessidades deste Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí (HU-UFPI).

Nas atribuições deve-se:

- Lançar Intenção de Registro de Preços (IRP):

No sistema de Comprasnet - SIASG, é realizado o cadastro de descrição dos itens contidos no Termo de Referência e na Cotação de preços, no qual especifica-se a descrição de cada item, com seus quantitativos e respectivo valor estimado;

Após lançamento, será realizada a Divulgação da IRP, que consiste na divulgação para que outros HU's vinculados a EBSERH, possam manifestar interesse na aquisição dos bens/serviços constantes nesta IRP. O prazo para análise da IRP será de no mínimo 8 dias úteis, verificando se houve ou não interesse de outro órgão participante. Havendo manifestação de interesse, será condido prazo de mais 2 (dois) dias úteis para confirmação. Esgotados esses prazos, a Minuta de Edital será confeccionada e enviada para aprovação pela Superintendência ou pelo Setor Jurídico, com prazo de 15 dias para emissão de Parecer (no caso de Prestação de Serviços ou nos materiais de OPME).

- Elaboração de Minuta de Edital:

Elaborar a Minuta de Edital, de acordo com as informações do processo, observando Termo de Referência e Cotação de Preços;

Incluir no processo a Minuta de Contrato, caso haja;

Enviar Minuta de Edital ao Setor Jurídico para análise e emissão de parecer ou;

Fazer "Check list" do Parecer Referencial e enviar à Superintendência para autorização da publicação do Pregão.

- Analisar parecer jurídico e sanear a minuta conforme pontos indicados.

- Análise de impugnação e esclarecimentos:

Os licitantes poderão ingressar com pedidos de esclarecimento e impugnação, nos termos do edital, e, caberá à Unidade de Licitação, decidir sobre a petição e requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos. As respostas aos pedidos de esclarecimentos serão divulgadas pelo sistema e vincularão os participantes e a administração.

- Abertura e operacionalização do Pregão eletrônico:

Abrir a fase de lances e negociar os preços;

Acompanhar e analisar as propostas, juntamente com o setor demandante;

Realizar aceitação e habilitação dos itens. Caso necessário, decidir sobre os recursos, se for o caso;

Não havendo recursos, realizar a adjudicação, acompanhado de relatório final, bem como realizar checklist (verificação se as etapas anteriormente foram feitas corretamente), com posterior envio à autoridade competente para a homologação;

- Resultado de julgamento:

Divulgar o resultado de julgamento do pregão eletrônico no Diário Oficial da União (DOU).

- Elaboração e publicação de Ata de Registro de Preços:

Realizar a confecção de atas para posterior envio às empresas vencedoras para fins de assinatura eletrônica. Caso a empresa vencedora do certame não esteja cadastrada no sistema SEI, será encaminhado para à Sede-EBSERH para efetivação de inscrição. Após o cadastro, será liberado a ata para assinatura da empresa no SEI.

A Unidade de Licitações acompanha cada empresa no que diz respeito a assinatura da ata, para garantir celeridade da futura contratação. Após devidamente assinadas pelas empresas, o processo é enviado para autoridade competente para posterior assinatura;

- Publicar o aviso de Atas no Diário Oficial da União (DOU).

- Cadastramento dos itens do pregão no Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO):

- Liberar os itens homologados no sistema SERPRO, para posterior empenho.

- Adesões no site Comprasnet:

- Analisar as solicitações de adesões no site Comprasnet, bem como verificar a documentação de estudo de viabilidade, enviada pelos órgãos interessados na adesão.

Vale ressaltar outras atividades como:

- Monitorar e atualizar planilhas de controle de Atas e Pregões da Unidade;
- Elaborar relatório mensal de pregões homologados e das atas vigentes, com posterior encaminhamento à sede-EBSERH;
- Atualizações no site da EBSEH no que diz respeito as licitações em andamento, licitações encerradas, Atas de Registro de Preço e Resultado de Julgamento.

Diante do contexto, a licitação tem por finalidade favorecer o interesse público, ou seja, além de prezar pelo tratamento isonômico com quem deseja fazer contratos com a administração pública, ao possibilitar a participação de qualquer interessado pela disputa das contratações, além de respeitar as condições indicadas no edital (instrumento convocatório), na oportunidade são apresentadas propostas para realização e aquisição de bens e serviços, e o processo de seleção vai de acordo com a melhor viabilidade no sentido de ser vantajoso para realização do contrato bem como ao atendimento do interesse público.

Vale frisar que o edital é um meio de convocação aos possíveis interessados no processo licitatório, ao mesmo tempo em que os licitantes analisam as condições para a apresentação da proposta e o processo de celebração do contrato. Em caso de proposição pelos interessados, não poderá haver alterações posteriores por parte da Administração nem do particular, ou seja, não será permitido a apresentação de propostas em desacordo com o edital, sob pena de desclassificação.

Diante do processo licitatório dever seguir os seguintes princípios: Moralidade, Impessoalidade, Legalidade, Probidade, Publicidade, Julgamento objetivo, Vinculação ao Instrumento Convocatório, Sigilo das propostas e Competitividade. Deve-se ser colocado em evidência que diante da situação de pandemia, os trabalhos da Unidade de licitação foram realizados remotamente durante 5 (cinco) meses. Mesmo perante a dificuldade de comunicação com as empresas, que também estavam em trabalho remoto, os pregões foram concluídos. Dentre eles constavam os processos de Contratos Objetivos, todos concluídos no prazo estipulado pela Gerência Administrativa.

Apesar das adversidades de um ano atípico, realizou-se a publicação de 121 pregões, com maior produtividade em detrimento aos anos de 2018 e 2019 com 106 e 99 pregões publicados, respectivamente.

7.6 A repercussão da Covid-19 nas compras públicas do Hospital Universitário do Piauí

Como será o pós-pandemia é um questionamento frequente. Para as compras públicas já sabemos. Da forma como ocorreu com o Regime Diferenciado de Contratação – RDC, a inovação se deu, no que diz respeito às compras públicas, por ocasião da urgência. Superando os entraves burocráticos dos processos licitatórios para agir com rapidez e eficiência. Ao enfatizar que o objetivo da compra pública em contraste com o procedimento da compra, deve-se ser evidenciado primeiramente que a finalidade da compra pública é a de suprir o erário. E, na confecção da Lei Federal nº 13.979/2020, este foi o norte do legislador. Essa norma versa sobre compras públicas para atendimento emergencial da Covid-19, sendo de aplicação nacional. Ressalta-se isso, pois a legislação em vigor vem sendo cada vez mais refém da falta de confiança que prejudica as intuições, que muitas vezes se empenha mais em resguardar o devido processo legal da compra do que com sua finalidade essencial.

Nesse contexto, as mudanças nas compras públicas em decorrência da pandemia do Covid-19 devido a criação da Lei 13.979/2020, pois as medidas provisórias que a sucederam continuaram constituindo uma legislação disruptiva, simplificando a metodologia, dando ao Poder Público ferramentas de concorrência frente ao comprador privado. Além disso, a nova lei veio trazer amparo legal ao gestor, colocar nas linhas questões que antes residiam nas entrelinhas diante da sua aceitabilidade ou a formação do preço, facilitando a decisão do gestor através da agilidade ao ser necessário apenas consultar a lei ao invés de inúmeras interpretações de boas práticas para formação do seu ponto de vista.

No entanto, a pandemia foi o grande passo para a criação da Lei nº 13.979/2020, fazendo jus ao Projeto de Lei nº 1292/95 que tramitava no Congresso Nacional para a reforma da Lei 8.666/93. Essa nova lei reconsiderou os prazos, os documentos de habilitação e até mesmo sanções, em caso de ser a única alternativa na obtenção do bem jurídico tutelado: o fornecimento do bem.

Vale ressaltar, que outra mudança através da lei nº 12.462/2011, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, foi uma inovação legislativa, criada para ser um instrumento eficiente em licitações e contratos administrativos. De acordo com João de Deus (2018), de forma como legalmente disciplinado, o RDC não se constitui uma nova modalidade licitatória, pois apenas estabelece certas peculiaridades que devem ser aplicadas às modalidades já existentes.

Digno de nota o fato de que o regime de contratação integrada é o único que permite a possibilidade de que o edital de licitação para a realização de uma obra ou serviço de engenharia não contenha o projeto básico, cuja elaboração ficará a cargo do vencedor do certame. Nesse caso, os documentos técnicos imprescindíveis para a perfeita caracterização da obra ou serviço deverão constar de anteprojeto de engenharia, necessariamente integrante do edital (ALEXANDRE; DE DEUS, 2018, p. 939)

Por outro lado, o orçamento do Regime Diferenciado de Contratação – RDC é sigiloso, sendo mantido dessa forma até o encerramento do processo licitatório. A explicação para isso está baseada na segurança administrativa, uma vez que sem saber o orçamento prévio, as empresas participantes do procedimento iriam em tese oferecer as propostas com base na sua capacidade financeira, aumentando assim as chances de execução fiel do contrato.

No entanto, observa-se que essa urgência foi constatada através do RDC, que na época não era uma pandemias, mas a Copa do Mundo, que mobilizou a criação dessa legislação em prol da agilidade no processo de contratação, pois a burocracia da legislação de compras públicas prejudicaria as obras em decorrência desses entraves, a busca pelo tempo hábil relativizou uma série de questões da Lei 8.666/93, visando a desburocratização do procedimento e agilidade.

Nesse contexto, foi observado que a pandemia do Covid-19 impulsionou a criação da Lei nº 14.035/2020 sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Dessa forma, houve diversas inovações através do registro de preços na dispensa de licitação, aquisição de bens usados, diminuição dos prazos e retira o efeito suspensivo dos recursos. Foi então criada a Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020 e ao mesmo tempo foi ampliado o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública, sendo amplamente reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

O RDC passou a ser utilizado em todas as compras e contratações diante da criação da Medida Provisória citada, contribuindo para a flexibilidade dos procedimentos de forma on-line que em tempos de pandemia foi de grande relevância em substituição às sessões públicas de concorrência, tomada de preços ou convite, as quais não têm procedimento eletrônico regulamentado.

As soluções encontradas para este debate que permitem potencializar as vantagens de ambos os esquemas são: por um lado, a implementação de sistemas de compras eletrônicas, que através de uma plataforma eletrônica de compras públicas permitem uma maior centralização das decisões, ou pelo menos, de controle de processos e ainda permitir a aplicação das vantagens de um regime de compras centralizado nos casos em que os procedimentos sejam realizados de forma descentralizada, por meio do portal web disponibilizado a todos os órgãos governamentais. Por outro lado, é possível que alguns aspectos das contratações e aquisições, em particular os preços a pagar por unidade, sejam fixados centralmente, embora a decisão sobre as quantidades a adquirir corresponda a cada agência particular.

Portanto, devem ser analisados os instrumentos e os aspectos que devem ser levados em consideração para uma correta gestão das compras públicas. As ferramentas envolvidas neste tipo de processo são aquelas que envolvem o uso de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) e aquelas que se baseiam no apoio a pequenas e médias empresas para favorecer sua participação como fornecedores de bens e serviços ao Estado.

Em primeiro lugar, um dos aspectos mais importantes de acordo com a literatura a ser analisada é como deve ser efetivada a tomada de decisão relativa a um processo de contratação pública. Nesse sentido, o debate gira em torno da promoção de um esquema centralizado de tomada de decisões a esse respeito, ou seja, se deve ser dada prioridade a cada órgão ou órgão do Estado que realiza seus próprios procedimentos de compra.

As soluções encontradas para este debate que permitem potencializar as vantagens de ambos os esquemas são: por um lado, a implementação de sistemas de compras eletrônicas, que através de uma plataforma eletrônica de compras públicas permitem uma maior centralização das decisões, ou pelo menos, de controle de processos e ainda permitir a aplicação das vantagens de um regime de compras centralizado nos casos em que os procedimentos sejam realizados de forma

descentralizada, por meio do portal web, disponibilizado a todos os órgãos governamentais. Por outro lado, é possível que alguns aspectos das contratações e aquisições, em particular os preços a pagar por unidade, sejam fixados centralmente, embora a decisão sobre as quantidades a adquirir corresponda a cada agência particular.

7.6.1 Ameaça de Recuo e Retrocesso da Legislação

Presenciamos medidas em favor da desburocratização e da celeridade da administração nas compras públicas. Vemos também o desregramento desse poder em Estados e Municípios. O país observa outra onda de corrupção envolvendo mau uso do dinheiro público. Contratos milionários de compra de equipamentos superfaturados, contratação irregular e desvio de verbas na montagem de hospitais de campanha, empresas de fachada, entre outros.

Oportuno citar que a estrutura para detectar irregularidades, abolir e desmontar esses crimes já existe: Controle Interno, Externo, Ministério Público, Polícia, Poder Judiciário. Instituições organizadas. Porém o problema não está na legislação, e sim nas mãos de quem faz uso dela.

Entretanto, o descrédito que tomou conta do Brasil pode fazer com que a lei sofra modificações e conduza os processos por caminhos mais rígidos. Resguardos legais que têm sentido. Porém, dessa forma resguardamos o quê? A blindagem é consideravelmente pesada. E acaba por lesar aquilo que é primordial: a finalidade da compra pública para a sociedade (o equipamento comprado, o hospital construído, os serviços contratados).

Que, de modo algum, as atuações dos maus gestores possam delinear as inovações nas compras públicas nem em qualquer outra esfera. Eles não são a maioria. Que nós não nos apavoremos com a lei por conta dos noticiários. Assim, por mais que soe um chavão, que eles sirvam para lembrarmos desses nomes, em caso de condenação transitada em julgado, em anos eleitorais.

Observou-se Prováveis Impactos nos Contratos Administrativos em Execução, Provenientes da Pandemia do Covid- 19 como na economia, mais especificadamente são perceptíveis:

- a) A Bolsa de Valores opera com o preço de várias ações em grande queda;
- b) Cancelamentos de voos interromperam operações de transporte de cargas;

c) Os Estados Unidos fecharam as fronteiras para voos provenientes da Europa;

d) Além do impacto na Bolsa, os receios com as consequências que o coronavírus pode trazer atingiram o dólar;

Esses acontecimentos interferiram na execução dos contratos, aumentando o valor dos insumos, dificultando as entregas. O controle dessas despesas no cumprimento de contratos vigentes atingiu diretamente o resultado dos serviços terceirizados.

Assim sendo, várias empresas que possuem contratos administrativos em vigor estão apreensivas com cenário, uma vez que provavelmente incidirão na inexecução total ou parcial dos contratos.

Uma vez que as contratações públicas gozam de privilégios para bem atender o interesse público, essa preocupação é pertinente.

Essa conjuntura privilegiada autoriza a aplicação unilateral de penalidades e, por mais que o momento seja de apoio e unidade, as consequências criam reflexos negativos para os dois lados, tanto para o Público quanto para o Privado.

É de extrema importância que as empresas percorram todos os procedimentos para evitar punições injustas. Isso porque na maioria das vezes as penalidades são aplicadas por ausência de preparo da Administração Pública e ausência de mecanismos preventivos validados pelas empresas atuantes.

7.6.2 Da Prorrogação de Prazos e Sua Necessidade Premente

A Lei geral de Licitações admite a prorrogação de prazos, desde que esteja dentro dos limites e requisitos legais estabelecidos. A circunstância criada pelo Coronavírus certamente é motivo determinante capaz de justificar prorrogação conforme art. 57 da Lei 8.666/93:

Art. 57. ... § 1o Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

II – Superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III – interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

De acordo com a disposição legal, a prorrogação pode partir de ambos os lados, tanto por determinação da Administração pública, quanto por necessidade do particular. Relevante que, diante da necessidade, o licitante protocolize o pedido de prorrogação. Isso porque o contrato administrativo é formal e exige que todas as ocorrências estejam registradas no processo de contratação, rechaçando a aplicação de penalidades.

7.6.3 Coronavírus e a Crescente Alta do Dólar

A Pandemia do Covid-19 gerou diversas consequências como o aumento do dólar como a queda da Bolsa de Valores diante do grande venda de ações, sendo assim, efeitos que ocorreram em todo o mundo como redução da mão de obra em indústria, a restrição de pessoas nas ruas, a desaceleração da economia na China, gerando o efeito cascata afetando na economia e ao mesmo tempo o grande aumento da moeda americana.

No entanto, a taxa básica de juros da nossa economia denominada Selic estava em patamares baixíssimos no período pandêmico, o país se tornou menos atrativo ao capital estrangeiro, exatamente em um momento crítico, onde os investidores recorrem ao dólar e ao ouro.

A moeda reconhecida como a mais segura em situações como a que enfrentamos neste momento é a americana. Dessa forma, com mais pessoas comprando o dólar, o preço sobe. Por essa razão o preço da moeda americana, em relação ao preço do real, que já vinha crescendo, torna-se ainda maior.

O crescimento do dólar, por sua vez, impacta pontualmente nos preços dos insumos e produtos estrangeiros, gerando uma relação de desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos celebrados.

Com determinação expressa, a Constituição Brasileira assinala que as contratações públicas devem garantir as condições eficazes da proposta e a Lei Geral de Licitações reconhece que os contratos sejam alterados para restabelecer a relação convencionada entre as partes, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Frente à variação do câmbio, o pedido de reequilíbrio de preços ainda é um assunto controverso, isso porque a jurisprudência entende que o licitante, ao elaborar sua proposta, deve considerar a variação do preço cambial. Conseqüentemente, a

oscilação de preços por si só não é razão para ocasionar recomposição dos preços. Não obstante, se a variação foge à normalidade e causa onerosidade excessiva deve ser, sim, alvo de reequilíbrio.

7.7 Compras Realizadas pela Ebserh para Apoiar Hospitais no Enfrentamento à Covid-19

Desde março de 2020, a Ebserh centraliza compras para apoiar hospitais no enfrentamento ao Coronavírus. Chamamentos públicos têm sido realizados para a aquisição de equipamentos de proteção individual, medicamentos e outros materiais para toda a rede hospitalar.

No enfrentamento ao Covid-19, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) implementou o Comitê de Operações Especiais (COE) para definir estratégias e ações em nível nacional. Uma delas foi o apoio aos hospitais da rede por meio das compras centralizadas de equipamentos de proteção individual, medicamentos e outros materiais hospitalares.

Os contratos assinados para essas compras totalizaram R\$ 112,4 milhões, além de R\$ 8,8 milhões disponibilizados diretamente para os hospitais. Os recursos são parte da verba descentralizada pelo Ministério da Educação (MEC) entre março e abril, que totalizam R\$ 274 milhões. O valor foi sendo liberado de acordo com a demanda de cada hospital.

Dentre os equipamentos adquiridos de forma centralizada estão aventais, toucas, máscaras, óculos, e luvas, além de álcool e kits de diagnóstico rápido de Covid-19. Também foram comprados medicamentos, materiais médico-hospitalares, ventiladores pulmonares e monitores multiparamétricos.

De acordo com o diretor de Administração e Infraestrutura da Rede Ebserh, Erlon Dengo, as compras centralizadas pela estatal são uma reserva estratégica para garantir o abastecimento dos hospitais durante a intensificação da crise. “Os hospitais também foram orientados a manter o canal permanente de interação com os gestores de saúde locais para garantir o fluxo contínuo de abastecimento de suas unidades hospitalares pelo esforço centralizado do Sistema Único de Saúde (SUS)”, afirma.

Com as compras centralizadas, modalidade de aquisição que busca alcançar várias vantagens competitivas, a Ebserh tem o propósito de garantir o fornecimento

dos materiais e ampliar a economia nas compras. Para efetivar a medida, foram realizados diversos chamamentos públicos emergenciais.

Os hospitais, além das aquisições, também puderam investir os recursos em melhorias de infraestrutura, manutenção de equipamentos, contratos de hotelaria que tiveram algum aumento de demanda (como limpeza, por exemplo), capacitações e outros. De acordo com explicou o diretor de Administração e Infraestrutura da Rede Ebserh:

Para materiais de consumo, não há nenhuma restrição à compra direta pelos hospitais. Já para alguns casos específicos, como os equipamentos, devem ser apresentadas justificativas para a administração central da Ebserh, de modo a evitar conflitos e concorrências de compras de itens estratégicos dentro da rede, frente à escassez de alguns equipamentos no mercado (BRASIL, 2020, p.1).

Observa-se que o desempenho da Rede Ebserh desde os primeiros anúncios sobre a Covid-19, e o trabalho em parceria direta com os ministérios da Saúde e da Educação. Sendo assim, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), também tem atuado na realização de treinamento de funcionários, oportunizando aulas online, estabelecendo fluxos e constituindo câmaras técnicas de debates com especialistas. A Rede realizou processo seletivo emergencial com a possibilidade de contratação de, aproximadamente, 6 mil profissionais temporários para o enfrentamento da pandemia.

Em algumas regiões, as unidades da Rede Ebserh têm atuado como hospitais de referência no enfrentamento à Covid-19, enquanto em outras, atuam como suporte em atendimentos assistenciais para a população, por meio do Sistema Único de Saúde.

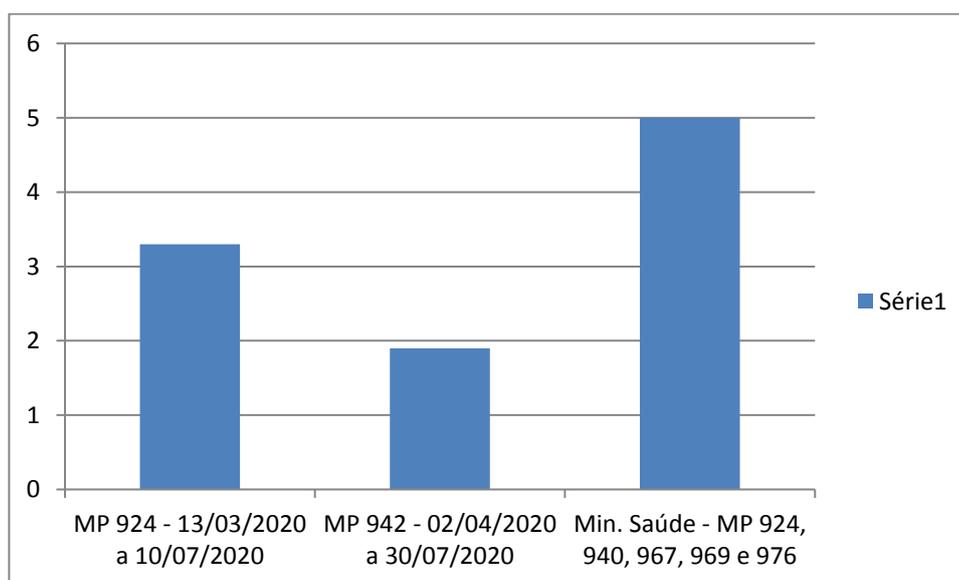
7.8 As atividades da unidade de licitações do HU-UFPI durante a pandemia da Covid-19

O combate à pandemia exigiu um esforço suplementar de todos os setores do Hospital Universitário do Piauí (HU-UFPI/EBSERH). Com a nova estrutura para receber, triar, encaminhar e tratar pacientes com Covid-19, uma das áreas que teve de se adaptar com celeridade foi a unidade de licitações, responsável pela compra de materiais e que, na prática, se tornou o ponto de partida que permitiu que todas as transformações fossem realizadas dentro do prazo necessário.

Um método que ajudou a evitar desabastecimento no HU-UFPI, além das compras realizadas pela sede da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), estatal que realiza a gestão do HU, foi a necessidade realizar negociações, durante o Pregão Eletrônico, com agilidade e obedecendo as determinações legais. Houve mobilização de toda a equipe da Divisão Administrativa Financeira, que engloba os setores de Orçamento, Contabilidade e Administração, pois é dentro desta estrutura que são feitos a organização das compras, os contratos, a programação financeira, a aquisição, o recebimento pelo almoxarifado e os respectivos pagamentos.

Conforme as demandas e necessidades eram passadas, efetivam-se essas aquisições. No primeiro ano da pandemia, foram mobilizados recursos na ordem de R\$ 10,3 milhões para estas aquisições, sendo assim os totais de créditos representado na proporção do crédito total conforme gráfico abaixo (EBSERH, 2022).

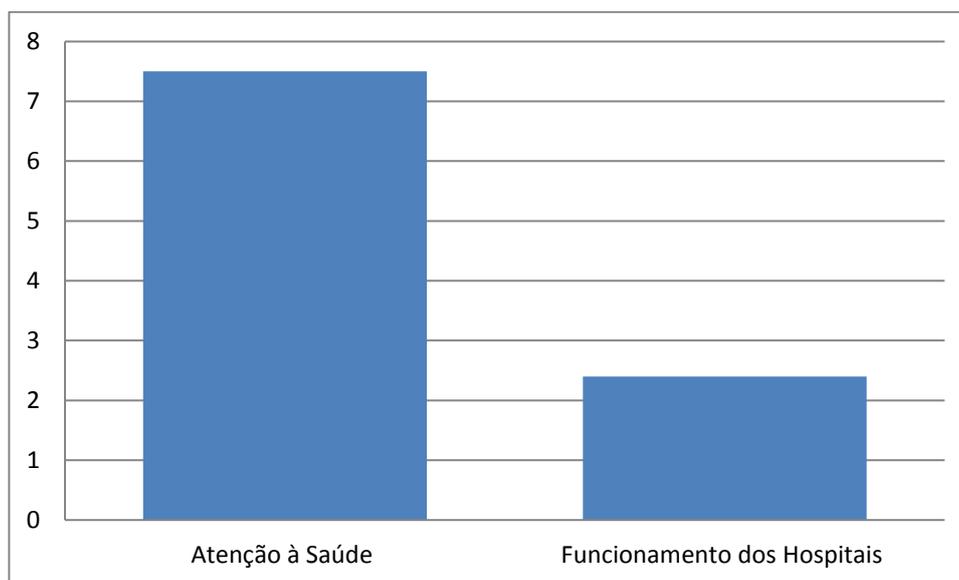
Gráfico 1- Totais de Créditos – Covid-19 - 2020



Fonte: EBSERH, 2020

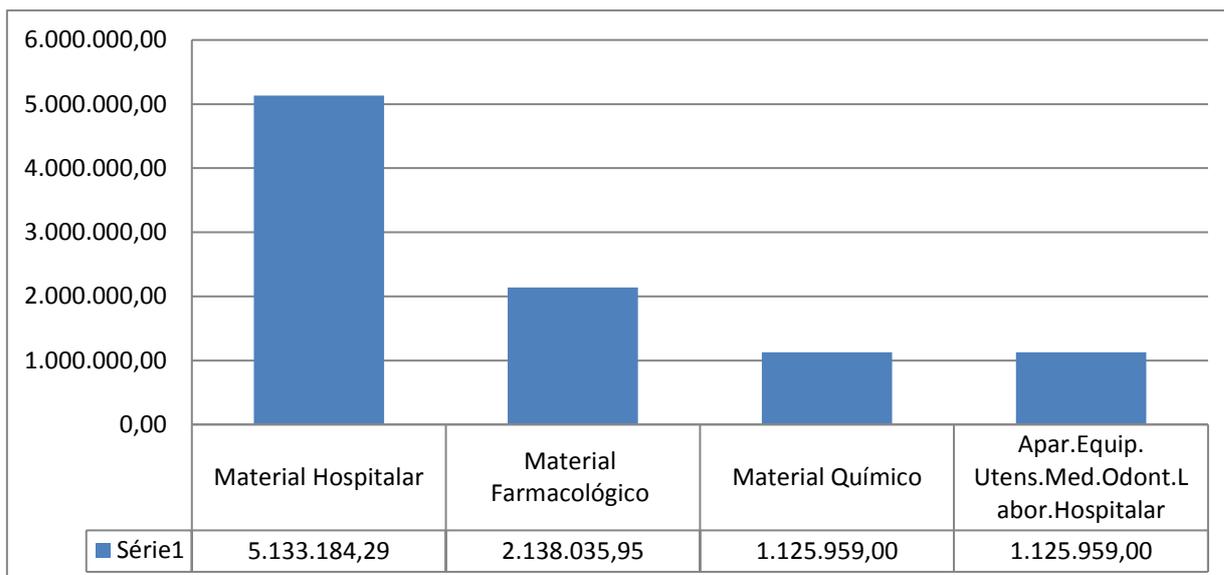
O gráfico acima apresenta que 5,0 Mi foram proveniente da MP 924, 940, 967, 969 e 976, 3,3 Mi foi da MP 924 no período de 13.03.2020 a 10.07.2020 e 1,9 Mi da MP 942 no período de 02.04.2020 a 30.07.2020, demonstrando que o governo diante do cenário pandêmico publicou Medidas Provisórias dispendo sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento pandemia para Covid-19

Gráfico 2- Totais de Créditos – Covid-19 - 2020



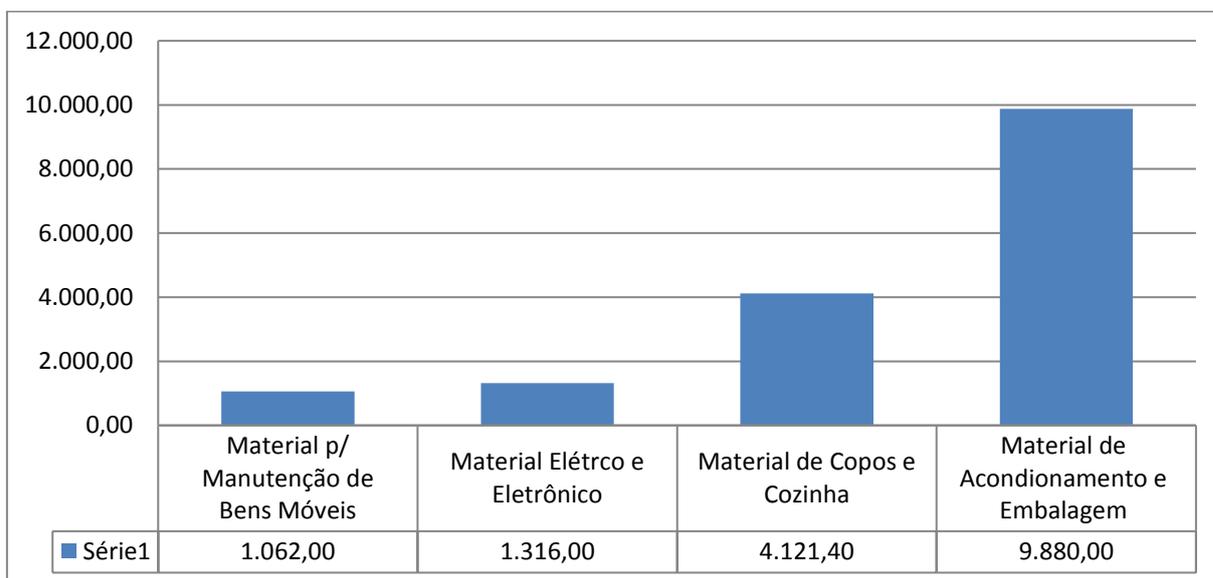
Fonte: EBSEH, 2020

Gráfico 3 - Detalhamento das despesas empenhadas em relação aos Créditos Totais – Monitoramento 2020



Fonte: EBSE RH, 2020

Gráfico 4 - Detalhamento das despesas empenhadas em relação aos Créditos Totais – Monitoramento 2021



Fonte: EBSE RH, 2020

Do exposto no gráfico 2 e 3, é que se evidencia a necessidade da despesa detalhada, pois visa simplificar o conhecimento em face à legislação, de modo destinar

à aplicação dos recursos financeiros do setor público ao cumprimento das demandas da coletividade.

Tabela 1 - Indicadores de execução 2020

GRUPO DA DESPESA			CUSTEIO						INVESTIMENTOS			
HUF	Créd, Recebido	Créd. Dispo nível	Desp, Empenhadas	Desp, Liquidadas	% Emp. Créd Recebido	% Liq./ Emp	Cred. Recebido	Cred. Disponí vel	Desp. Empenhadas	Desp. Liquidadas	% Emp/ Cred Recebido	% Liq/ Emp.
HU- UFPI	9.823..656,04	0,00	9.823..656,04	7.962.316,76	100,0%	81,1%	432.926,94	0,00	452.928,94	410.088,94	100,0%	94,7%
Total	9.823..656,04	0,00	9.823..656,04	7.962.316,76	100,0%	81,1%	432.926,94	0,00	452.928,94	410.088,94	100,0%	94,7%

Fonte: EBSEH, 2020

Tabela 2 - Indicadores de execução 2020 – Medida Provisória 924 de 13/03/2020 a 10/07/2020

GRUPO DA DESPESA			CUSTEIO						INVESTIMENTOS			
HUF	Créd, Recebido	Créd. Dispo nível	Desp, Empenhadas	Desp, Liquidadas	% Emp. Créd Recebido	% Liq./ Emp	Cred. Recebido	Cred. Disponí vel	Desp. Empenhadas	Desp. Liquidadas	% Emp/ Cred Recebido	% Liq/ Emp.
HU- UFPI	2.964.722,21	0,00	2.964.722,21	2.964.722,21	100,0%	100,0%	342.891,76	0,00	342.891,76	342.891,76	100,0%	100,0%
Total	2.964.722,21	0,00	2.964.722,21	2.964.722,21	100,0%	100,0%	342.891,76	0,00	342.891,76	342.891,76	100,0%	100,0%

Fonte: EBSEH, 2020

Tabela 3 - Indicadores de execução 2020 - Medida Provisória 924,940,967,969 e 976 (Min. da Saúde)

GRUPO DA DESPESA			CUSTEIO						INVESTIMENTOS			
HUF	Créd, Recebido	Créd. Dispo nível	Desp, Empenhadas	Desp, Liquidadas	% Emp. Créd Recebido	% Liq./ Emp	Cred. Recebido	Cred. Dispo nível	Desp. Empenhadas	Desp. Liquidadas	% Emp/ Cred Recebido	% Liq/ Emp.
HU- UFPI	5.014.043,15	0,00	5.014.043,15	4.590.836,18	100,0%	91,6%	5.014.043,15	0,00	5.014.043,15	4.590.236,15	100,0%	94,7%
Total	5.014.043,15	0,00	5.014.043,15	4.590.836,18	100,0%	91,6%	5.014.043,15	0,00	5.014.043,15	4.014.043,15	100,0%	94,7%

Fonte: EBSERH, 2020

Tabela 4 - Indicadores de execução 2020 – Medida Provisória 942 - 13/03/2020 a 10/07/2020

GRUPO DA DESPESA			CUSTEIO						INVESTIMENTOS			
HUF	Créd, Recebido	Créd. Dispo nível	Desp, Empenhadas	Desp, Liquidadas	% Emp. Créd Recebido	% Liq./ Emp	Cred. Recebido	Cred. Dispo nível	Desp. Empenhadas	Desp. Liquidadas	% Emp/ Cred Recebido	% Liq/ Emp.
HU- UFPI	1.844.890,68	0,00	1.844.890,68	406.758,37	100,0%	22,0%	90.037,18	0,00	90.037,18	67.197,18	100,0%	74,6%
Total	1.844.890,68	0,00	1.844.890,68	406.758,37	100,0%	22,0%	90.037,18	0,00	90.037,18	67.197,18	100,0%	74,6%

Fonte: EBSERH, 2020

Um dos primeiros desafios da equipe da área foi compreender a Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. O HU-UFPI teve de fazer compras emergenciais para enfrentar a pandemia, sendo que na fase inicial a grande demanda era relacionada a Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e medicamentos, solicitados pelos setores de Suprimentos e Farmácia, que estavam em estoque crítico, devido ao aumento repentino de consumo. Além disso, foi necessário agilizar a compra de materiais exigidos para adequar as unidades que foram estruturadas para atendimento aos pacientes suspeitos ou confirmados de Covid-19.

Apesar de todos estes mecanismos para garantir que o material chegasse aos setores no momento necessário, a equipe enfrentou dificuldades devido aos atrasos nas entregas, à oscilação de preços (por causa da alta demanda) e até pela falta de produtos no mercado. Aos poucos e dentro da agilidade exigida pela pandemia, as dificuldades foram sendo contornadas.

7.9 Avaliação da equipe envolvida no processo de compras do HU-UFPI

O chefe da Divisão Administrativa Financeira **(E1)**, disse que a equipe enfrentou um enorme desafio para manter o HU-UFPI abastecido com insumos necessários ao seu funcionamento, mas continua dando conta do recado. “Buscou-se realizar as aquisições da forma mais ágil possível, respeitando todos as exigências legais. E com muito esforço e comprometimento, conseguimos não deixar faltar os medicamentos, materiais e EPIs necessários para o enfrentamento da pandemia, garantindo a continuidade do atendimento e das atividades desenvolvidas em nosso HU”, acrescentou **(E1)**.

O processo de licitação não nasce no momento que se imagina a compra do produto. Ele tem etapas a serem cumpridas e, por isso, exige, às vezes, um tempo maior para ser finalizado. “Muita gente pensa que a licitação é um processo em que você vai clicar em um produto desejado, arrastá-lo para um “carrinho” e ele vai aparecer no hospital em poucos dias. Mas não é assim que funciona. Temos uma legislação a cumprir. Primeiro a demanda tem de ser definida pelo Documento de Formalização da Demanda (DFD), depois há uma pesquisa feita pela área de compras, tudo isso é entrelaçado propositalmente, pelo Governo, para que se tenha

o mínimo de chances possível de ocorrer qualquer problema. Esse enlace faz com que, às vezes, tudo fique muito tempo parado na licitação, sendo que somos apenas uma das etapas da compra, tornando esse intercâmbio de informações fundamental. A licitação é um dos últimos degraus na compra, mas ela é tão importante quanto todas as outras. Quanto melhor for o cuidado que a pessoa tiver lá atrás na requisição do produto, melhor será o processo licitatório” explicou a agente de licitações do HU-UFPI **(E2)**.

— Nosso papel é fazer com que o processo seja o mais transparente possível e fazer com que todos tenham a mesma chance no processo licitatório. O critério é definido legalmente no início, sendo boa parte dele já descrito no edital, que funciona como se fosse a lei daquela licitação —, explicou **(E2)**.

Geralmente cada processo de licitatório demora em média entre 30 e 40 dias para ser finalizado, dependendo da complexidade da aquisição e da quantidade de informações disponível. Após a confecção do edital, que muitas vezes demanda conferência de outros setores para torná-lo público, devem ser transcorridos oito dias para que sejam feitos pedidos de esclarecimento e/ou impugnações que podem resultar em reaberturas de prazos, exigindo bastante atenção de cada um dos componentes da licitação.

“A maior parte da equipe se uniu há pouco mais de dois anos. Boa parte chegou do primeiro concurso da Ebserh. Infelizmente houve algumas mudanças na equipe, fazendo com que determinados processos demorassem mais, devido ao treinamento dos novos integrantes para encaixá-los, permitindo, posteriormente, uma dinâmica melhor” relatou **(E3)** agente de licitações.

— Os processos iniciam na área demandante e chegam para fazermos o edital e lançá-lo no sistema, porém antes temos de analisá-lo, para entender sua natureza, a modalidade da licitação a ser usada e os critérios necessários. Com base nisso vemos a necessidade e a disponibilidade de cada um para atribuir o trabalho — completou **(E3)**.

— Com a chegada do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), conseguimos agir mais rápido, já que boa parte da tramitação é feita remotamente. Algumas regras não mudam, entretanto, como, por exemplo, as de publicidade e a impossibilidade de encerrar o edital antes que as propostas sejam abertas —, completou.

Atualmente todos os pregões no Hospital Universitário do Piauí são eletrônicos. É uma exigência do Governo para questão de controle e transparência.

Além da criação do SEI, uma ação tomada pela equipe para melhorar os procedimentos também tem surtido efeito: a criação de pontos focais nas áreas mais demandantes:

— Essa centralização foi importante, gerando uma concordância entre as áreas. Como por exemplo, a nossa relação com o Setor de Suprimentos e vice-versa. Daí conseguimos priorizar a expectativa do setor em processos mais complicados. Quanto menos pessoas estão autorizadas a levar a demanda, menor a probabilidade de desinformação. Qualquer pessoa pode fazer um pedido, claro, mas antes a solicitação vai ser levada para uma área que já tem um entendimento melhor do processo para que transcorra dentro da norma e dentro do prazo, atendendo o hospital —, disse **(E2)**.

Após os prazos legais transcorridos e as propostas cadastradas, ocorre um encontro online, previamente marcado, para que os lances por cada item sejam dados pelos fornecedores. Dependendo da experiência do pregoeiro, é possível que mais de um processo seja trabalhado ao mesmo tempo, fato que já ocorre devido ao grande número de licitações em andamento.

Em 2020 o número de Pregões Eletrônicos foi bem superior aos realizados em 2019. Mesmo com a equipe ficando 5 meses em trabalho remoto, devido a pandemia, o nível de produção conseguiu atender as demandas urgentes do Hospital Universitário do Piauí. Foram realizados 121 Pregões Eletrônicos para aquisições dos mais diversos tipos de materiais, equipamentos e serviços, que podem ser consultados através do site <https://www.gov.br/compras/pt-br/> do Governo Federal.

Em 2021, esse número de Pregões Eletrônicos foi ainda maior. Com a volta ao trabalho presencial e uma nova gestão, que assumiu a direção do HU-UFPI no momento mais crítico da pandemia (que incluiu a operação Manaus), os trabalhos foram ampliados com a ajuda de mais integrantes na equipe de pregoeiros e uma nova estrutura para a unidade de licitações. Com o suporte oferecido pela nova administração, o ano de 2021 fechou com a realização 196 Pregões Eletrônicos, cumprindo todos os contratos de objetivo e demandas solicitadas.

No segundo ano da pandemia (2021), foram disponibilizados recursos na ordem de R\$ 9,8 milhões para aquisições de materiais e serviços diversos relacionados ao enfrentamento da COVID-19 (EBSERH, 2022).

Tabela 5 - Indicadores de execução 2021

Instrumentos de Controle	Créd. Recebido	Créd. Disponível	Desp, Empenhadas	Desp. Liquidadas	Despesas pagas	% Emp/Créd. Recebido	% Liq/ Emp.
Custeio Orçamento Ebserh	2.387.399,00	0,00	2.387.399,00	2.343.448,70	2.336.848,70	100,0%	98,2%
Ebserh – Outros	2.387.399,00	0,00	2.387.399,00	2.343.448,70	2.336.848,70	100,0%	98,2%
MPP 1.032 24/02/2021 a 24/06/2021	1.757.499,20	0,00	1.757.499,20	1.753.899,20	1.753.899,20	100,0%	99,8%
Ação Manaus	417.044,78	0,00	417.044,78	417.044,78	417.044,78	100,0%	100,0%
MP Port; n° 499	1.340.454,42	0,00	1.340.454,42	1.336.654,42	1.336.854,42	100,0%	99,7%
MP 1.041 30/03/2021 a 10/08/2021	1.439,277,65	0,00	1.439,277,65	1.439,277,65	1.439,277,65	100,0%	99,7%
MS Port; n° 1053	1.439,277,65	0,00	1.439,277,65	1.439,277,65	1.439,277,65	100,0%	99,7%
MP 1.043 16/04/2021 a 26/08/2021	2.606.490,62	0,00	2.606.490,62	2.432.646,32	2.383.246,32	100,0%	93,3%
MS Port; n° 1053	1.438.643,69	0,00	1.438.643,69	1.308.870,89	1.308.870,89	100,0%	91,0%
MS Port; n° 1453	1.167.346,93	0,00	1.167.346,93	1.123.775,43	1.074.375,43	100,0%	96,2%
MP 1.062 10/08/2021 a 07/12/2021	1.648.936,31	0,00	1.648.936,31	1.600,245,32	1.244.381,32	100,0%	97,0%
MS Port; n° 2730	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,0%	0,00
MS Port; n° 3202	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,0%	0,00
MS Port; n° 1966	1.329.436,31	0,00	1.329.436,31	1.280.745,32	1.244.381,32	100,0%	96,3%
MS Port; n° 2336	319.500,00	0,00	319.500,00	319.200,00	0,00	100,0%	100,0%
Total	9.819.602,98	0,00	9.839.602,98	9.565.917,19	9.154.053,19	100,0%	97,2%

Fonte: EBSERH, 2021

Todas as despesas realizadas nos anos de 2020 e 2021 evidenciadas, para o combate a pandemia da Covid-19, estão detalhadas na página on-line do Hospital Universitário do Piauí.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma, através da presente pesquisa é possível afirmar com base na análise das obras de estudiosos sobre o tema, que uma sociedade considerada participativa é aquela que acompanha, apresenta propostas, cria ambientes de discussão sobre os atos do poder público, é aquela que busca formas de participar ativamente na administração pública. Portanto, essa sociedade não se contenta apenas em votar e ser representada por políticos, ela não aceita descasos com dinheiro público e cada vez mais exige transparência na administração para poder analisar a legitimidade dos atos.

Nesse sentido, através da transparência dos recursos públicos, ao conseguir elevar a participação popular no setor público, ganha-se uma poderosa arma no combate à corrupção, e conseqüentemente contra as fraudes em licitações. Apresentamos que, a corrupção é uma ação devastadora que atinge diretamente os alicerces da administração pública, ou seja, nos seus princípios fundamentais de moralidade e probidade, deixando de lado o interesse público em prol do interesse particular.

Esse controle e participação popular, dificilmente irá erradicar a corrupção no Brasil, porém certamente é um meio de contenção eficiente pelo alcance, que pode ser feito em todos os municípios do país. Uma forma de participação popular apresentada, foi a formação de ambientes de discussão e apresentação de propostas, já que formar espaços democráticos de diálogo funciona como instrumento de legitimação do governo e de sua administração, diminuindo, por meio da participação popular, as chances de possíveis fraudes.

Dessa forma, por ser o controle social um importante mecanismo de fiscalização, é preciso inseri-lo nas normas, dando a ele legítima importância. Desse modo, o Poder Legislativo por ter recebido atribuição constitucional para fiscalizar os atos do executivo, acaba não o fazendo com afinco e muitos menos não insere nas leis uma participação ativa da sociedade nas etapas do processo licitatório.

Como visto, existe no processo licitatório uma certa complexidade, sendo formado por várias etapas, tendo diversas modalidades, diversos tipos e ainda casos

que nem se precisa licitar. Dessa forma, por existir milhares de licitações por ano nas diversas esferas públicas, é humanamente impossível se analisar todas elas por aqueles que tem a responsabilidade de fiscalizar, controlar e investigar.

A importância do estudo na Unidade de Licitações do Hospital Universitário do Piauí do processo de compras públicas em tempos de pandemia através dos procedimentos para a transparência dos recursos gastos, está no fato de que esse procedimento se utilizará do dinheiro público, e sua finalidade única é o atendimento do interesse e bem-estar social. Se faz necessário, portanto, que se consiga barrar através da fiscalização um número cada vez maior de fraudes no processo licitatório.

Tendo em vista os aspectos observados, pode-se verificar a pertinência do tema, principalmente em razão da atualidade que se aborda. A necessidade de um controle em um período tão vulnerável quanto a decretação do estado de calamidade pública e as dificuldades que sucedem para proteger no dado momento o indefeso sistema público que se encontra apto tratar adversidade enfrentada pela nação na pandemia do Covid-19.

A Lei 8.429/1992 veio impor as sanções e responsabilidades ao enriquecimento ilícito e aos atos que infringirem os princípios da Administração Pública, cometidas pelos agentes públicos. A transparência constitui um fator de iniciativa para o controle social da população entrelaçado em disponibilizar dados e permitir a comunicação entre Estado e sociedade.

A fiscalização se mostra essencial à medida que é um meio que possibilita não só a descoberta de fraudes e desvios de finalidades já ocorridos, como também a prevenção para que elas não venham a ocorrer, pois quando tais fraudes ocorrem, elas trazem uma sucessão de malefícios para a Administração Pública e a sociedade em geral, proporcionando também a possibilidade de que o setor fiscalizado corrija erros pontuais que possam estar sendo executados.

A utilização da tecnologia no controle é uma saída que se mostra bastante eficiente, podendo dar aos fiscalizadores um ponto de referência inicial de onde procurar com mais atenção, pois o trabalho manual se mostra quase que impossível visto que a demanda diária tem uma grande proporção. Ela também proporciona uma agilidade, o que economiza tempo e dinheiro para qualquer setor que a utilize, trazendo também um menor número de erros, já que faz apenas o que é programada para fazer. Outro ponto positivo é que a mesma não está subordinada ao homem de forma hierarquizada, garantindo-se assim uma maior imparcialidade.

É importante ressaltar também que a tecnologia é de grande relevância no cumprimento da Lei 13.979/20, ao realizar cruzamentos de informações de forma efetiva e ágil, que se fosse feita manualmente teria um lapso de tempo bem maior, e o cruzamento de informações com outros bancos de dados é o que possibilita muitas vezes o descobrimento das fraudes.

A conscientização da sociedade da sua importância em participar da fiscalização no período de pandemia pelo COVID-19, também é essencial, pois a partir disso ela poderá se valer das formas existentes para proteger o interesse público quando ele não estiver sendo protegido pela Administração. De uma forma geral, uma fiscalização efetiva, imparcial, que seja feita de forma periódica, com participação dos órgãos fiscalizadores, da sociedade e da tecnologia com a sua agilidade, se mostra extremamente importante no combate às fraudes licitatórias, e conseqüentemente, evitando-se que as mesmas ocorram estará se preservando os recursos públicos, evitando-se que estes sejam utilizados para atender a vontades individuais, onde os mesmo passariam a ser aplicados em projetos, obras e serviços, em benefício da sociedade.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. – (Democracia participativa).

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2011.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, **Controladoria lança ferramenta para avaliação preventiva e automatizada de editais de licitação**. 2020 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/06/controladoria-lanca-ferramenta-para-avaliacao-preventiva-e-automatizada-de-editais-de-licitacao>. Acesso: 13 de abr de 2021.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Decreto n 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Publicado no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 30 de jun. de 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm > Acesso em 03 fev.2021.

BRASIL. **Decreto n 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Publicado no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 28 de dez. de 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm > Acesso em 03 fev.2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 3, de 16 de dezembro de 2011**. Estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, bem como os órgãos e entidades que firmaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Adesão de Serviços Gerais – SIASG. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 19 dez.2011. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia.htm>. Acesso em 5 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Institui o Estatuto

Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999, republicação em atendimento ao disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. publicado no DOU de 15.12.2006, republicado em 31.1.2009, republicado em 31.1.2012 e republicado em 6.3.2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em 5 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de jun. de 1993, republicado em 6 jul. de 1994 e retificado em 6 jul. de 1994. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8666.constitu> Acesso em 09 fev.2021.

BRASIL. **Lei n 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 17 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10520.htm>. Acesso em 10.fev.2020.

BRASIL. **Lei n 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Publicado no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 30 de jun. de 2016. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/l13303.htm> Acesso em 03 fev.2021.

BRASIL. **Lei n 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Publicado no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 06 de fev. de 2020. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm> Acesso em 09 fev.2021.

BRASIL. **Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária**. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Gestão democrática e controle social dos recursos públicos/ Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

BRASIL. **Resolução EBSERH Nº 71 DE 28/06/2018**. Aprova o regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 19 de jul. de 2018. Disponível em:<http://www2.ebserh.gov.br/documents/1131602/3224286/resol_71_ANEXO_Regulamnt_Licitacoes_Contratos_DAI.pdf> Acesso em 09 fev.2021.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm> Acesso em: 10.mar.2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e Administração Pública gerencial**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1998.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Appris Editora; 1ª edição (18 outubro 2018).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

CHIAVENATO, I. **Teoria Geral da Administração**. 10ª edição, São Paulo: Campus, 2020.

COSTA, Diego Vasconcelos; BAUMANN, Marcelo Lindoso; SANTOS, Isabel Luiza dos. **Afastamento de regras sobre licitação efetiva função social das estatais**. 2018 Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-17/opinioao-liberar-estatais-licitacao-efetiva-funcao-social>> Acesso em: 10.mar.2022.

COSTA, Carlos Eduardo de Mira; COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da. **A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública**. 2014 Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-como-instrumento-gerencial-para-a-admnistracao-publica/> Acesso em: 13 de abr de 2021.

DELFORGE, Thaisa Collet dos Santos. **A governança pública no combate à corrupção**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/2-LugarUniversitarios.pdf. Acesso: 13 de mar de 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FARIA, Nadia Rezende. **Controle Social e combate à corrupção: o papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social no brasil**. 2013. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/TCE_GO/monografias/1Lugar_Servidores-TCE.pdf. Acesso: 13 de mar de 2022.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário Aurélio**. São Paulo: Positivo, 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Helton Simões. **Como as robôs Alice, Sofia e Monica ajudam o TCU a caçar irregularidades em licitações**. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/como-as-robos-alice-sofia-e-monica-ajudam-o-tcu-a-cacar-irregularidades-em-licitacoes.ghtml>. Acesso em: 13 de abr de 2021.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. – (Coleção questões da nossa época; v.32)

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Unespe. 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**. 3.ed. São Paulo: Dialética, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários á Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2018.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LIBRAÇÃO, Elisângela da. Inexigibilidade de licitação. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 118, nov 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13820>. Acesso em 10.mar.2022.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019

LOVELUCK, Benjamin. **Redes, liberdades e controle: uma genealogia política da internet**. Petrópoles, RJ: Vozes, 2018.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MOTTA. Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. BH. Del Rey. 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Licitações e Contratos das Estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NOVO, Benigno Núñez. Controle interno na administração pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5806, 25 maio 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70071>. Acesso em: 13 de abr de 2021.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2018.

RODRIGUES, Luiz. **Soluções Inteligentes para a administração pública**: porque a tecnologia deve ser usada para beneficiar a população. 2016 Disponível em: <https://abessoftware.com.br/solucoes-inteligentes-para-a-administracao-publica-porque-a-tecnologia-deve-ser-usada-para-beneficiar-a-populacao/>. Acesso: 13 de abr de 2021.

SALES, Vanessa Silva de. **O papel do tribunal de contas no controle externo da gestão pública**: um estudo de caso no TCM-CE. 2016. 52 f. : il. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Administração, Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/25362>. Acesso: 13 de abr de 2021.

SAMPAIO, Alexandre Santos. **A não incidência da Licitação nas Empresas Estatais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Licitações Internacionais**: participação de estrangeiros e licitações realizadas com financiamento externo. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

VEIIRA JÚNIOR, Wilmar Machado. **Meios e oportunidades de combate à corrupção e à improbidade administrativa**. Disponível em: <http://www.prgo.mpf.gov.br/focogogo/artigos/WILMAR-MACHADO-VIEIRA-JUNIOR.pdf>. 2013. Acesso: 13 de mar de 2022.

ZYMLER, Benjamin, et al., **Novo regime jurídico de licitações e contratos das empresas estatais**: análise da lei n. 13.303/2016 segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-nordeste/hu-ufpi>

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiY2U1NTEyOTUzM2I1ZC00OWI2LWE3MDMtMmQ0YzViMGQ5MDk3IiwidCI6IjY0ZDM0ZGRkLWFmZjAtNGQ5NS1iN2YxLTA3MzRhNWM4NDVINSJ9>

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2U1NTEyOTUtM2I1ZC00OWI2LWE3MDMtMmQ0YzViMGQ5MDk3IiwidCI6IjY0ZDM0ZGRkLWFmZjAtNGQ5NS1iN2YxLTA3MzRhNWM4NDVINSJ9>