

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PNAP/UAB
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

TANIA SPADA

CONTROLES INTERNOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Um estudo na área de licitações no município de Montauri - RS

Porto Alegre - RS
2015

TANIA SPADA

**CONTROLES INTERNOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Um estudo na área de licitações no município de Montauri - RS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Professor-Orientador: André Luís Martinewski

**Porto Alegre – RS
2015**

TANIA SPADA

**CONTROLES INTERNOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Um estudo na área de licitações no município de Montauri - RS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Conceito Final:

Aprovado em: de de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.

Prof.

Orientador: Prof. André Luís Martinewski - UFRGS

Ao meu noivo, pela paciência, apoio e compreensão.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, pela vida.

Aos meus pais, pela companhia e apoio.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela estrutura oferecida. Aos Professores e Tutores, pelos ensinamentos; em especial ao professor orientador, pelos esclarecimentos.

Aos meus colegas, por me disponibilizarem um chão amigo e momentos de descontração.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Montauri que me receberam e disponibilizaram as informações necessárias ao bom andamento do meu estudo.

À Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, por me dar condições necessárias para poder participar deste curso.

Ao meu noivo Joel, a quem dedico este trabalho, por toda compreensão e carinho.

Às minhas amigas do peito, em especial a Cheisa, que acompanha todos meus passos, por me ouvir nos momentos de fraqueza.

À minha família por acreditar na minha vitória.

Aos meus queridos amigos, os quais não preciso nomear, pois cada um sabe da importância que tem para mim, e cada um sente o tamanho da minha afeição.

E, de um modo geral, a todos que contribuíram de alguma maneira em mais esta etapa da minha vida, meus sinceros agradecimentos.

“No meio da dificuldade encontra-se a oportunidade.”

(Albert Einstein)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como proposta analisar as licitações realizadas no Município de Montauri - RS. A Lei Federal nº 8.666/93, atualizada pela Lei Federal nº 8.883/94, diz que inclusive serviços de publicidade, compras, alienações, permissões e locações da Administração Pública, quando contratados com terceiros, serão necessariamente precedidos de licitação. Entretanto, essa lei prescreve algumas exceções que dispensam ou tornam inexigível esse procedimento. O presente estudo constitui-se na observação de algumas licitações, na modalidade carta convite, realizadas no período de janeiro a julho de 2014 na Prefeitura Municipal de Montauri. Para a coleta de dados utilizou-se o método de amostragem não probabilística. Concluída a auditoria comprovou-se que não houveram irregularidades, assim sendo, a Prefeitura Municipal de Montauri cumpre corretamente com o que está previsto na legislação.

Palavras-chave: Administração Pública - Controle Interno – Licitações.

ABSTRACT

This paper of conclusion course has the purpose to analyze the bidding made in Montauri city. The Federal Law No. 8.666/93, updated by The Federal Law No. 8.883/94, says that including advertising services, purchases, sales, permits and leases of public administration, when contracted with third parties, will necessarily be preceded by bidding. However, this law prescribes some exceptions that do not require or make unenforceable this procedure. This study constitutes the observation of some bidding, by invitation letter modality, in the period of January to July 2014 in Montauri's Town Hall. To collect data we used the non-probability sampling method. Concluding the audit it was possible to see that there were no irregularities, therefore, Montauri's Town Hall properly follows what is provided in legislation.

Keywords: Public Administration- Internal Control - Bidding.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. = Artigo

Dr. = Doutor

Km = Quilômetro

N.º = Número

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	11
1.2	JUSTIFICATIVA	11
1.3	OBJETIVOS	11
1.3.1	Objetivo geral	11
1.3.2	Objetivos específicos	12
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
2.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA	13
2.2	UNIVERSO DA PESQUISA	14
2.3	COLETA DE DADOS	15
3	DESENVOLVIMENTO DO CONTEÚDO	16
3.1	REVISÃO TEÓRICA	16
3.1.1	Administração Pública	16
3.1.2	Contabilidade Pública	18
3.1.3	Ciclo Orçamentário	22
3.1.4	Receita Pública	24
3.1.5	Despesa Pública	25
3.1.6	Licitação Pública	29
3.1.7	Controle Interno	36
3.2	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	38
3.2.1	O Município de Montauri	39
3.2.2	Discussão dos Resultados da Pesquisa	41
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45
	ANEXO	48

1 INTRODUÇÃO

Por ser uma ciência que registra, controla e estuda os atos e fatos administrativos e econômicos do patrimônio público de uma entidade, a contabilidade pública, além de proporcionar registro e acompanhamento permanente da situação da entidade em questão, serve como ferramenta para a tomada de decisões com relação ao patrimônio da entidade, e de suas atividades, envolvendo o início, meio e fim. (ANDRADE, 2002)

Dessa forma, o presente trabalho visa utilizar práticas da contabilidade pública como uma ferramenta para elucidar problemas envolvendo a Administração Pública. Para Kohama (2003), a contabilidade é um instrumento essencial de controle financeiro capaz de fornecer uma metodologia de trabalho, uma estrutura de contas e quantificação de dados produzidos pela gestão administrativa.

A licitação é um método utilizado na administração pública, que visa garantir a observância e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, possibilitando menor custo e melhor qualidade nos serviços solicitados, visto que os serviços são prestados para a comunidade.

Neste contexto, busca-se auditar, como estudo, uma amostragem de licitações na Prefeitura Municipal de Montauri, objetivando fazer uma comparação com o referencial teórico, a fim de verificar se os procedimentos adotados estão corretos, identificando eventuais descumprimentos das exigências previstas, em licitações no primeiro semestre de 2014 e verificar tipos e modelos de licitações apresentadas pelo município.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O presente trabalho tem como tema: licitações; o problema de pesquisa que este estudo pretende responder é: Os processos licitatórios do município de Montauri - RS, modalidade carta convite, atendem as exigências previstas na legislação?

1.2 JUSTIFICATIVA

A licitação é uma importante ferramenta para que o setor público possa ter custos menores associados a melhor qualidade nos serviços solicitados. Dessa forma faz-se necessário que haja um acompanhamento, ou avaliação, da forma como as licitações estão sendo usadas, para que assim se possa verificar se seus processos são cumpridos na íntegra, em prol da população.

1.3 OBJETIVOS

Esta seção tem por finalidade apresentar os objetivos pretendidos com o presente estudo.

1.3.1 Objetivo geral

Auditar como estudo uma amostragem de licitações realizadas na Prefeitura Municipal de Montauri.

1.3.2 Objetivos específicos

- Apresentar e analisar referencial teórico referente ao tema estudado;
- Identificar eventuais irregularidades ou fraudes em licitações no primeiro semestre de 2014;
- Verificar os tipos e modelos de licitações apresentadas pelo município.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos e as técnicas de pesquisa empregadas para a solução do problema proposto.

Richardson et al.(1999, p.22) afirma que “metodologia são as regras estabelecidas para o método científico, por exemplo: a necessidade de observar, a necessidade de formular hipóteses, a elaboração de instrumentos, etc.”.

De acordo com Demo (1981, p.7) metodologia significa “etimologicamente, o estudo dos caminhos, dos instrumentos usados para fazer ciência. É uma disciplina instrumental a serviço da pesquisa”.

Garrido (1995, p.93) afirma que “um conhecimento se constrói da prática acumulada, em forma de teoria que sintetiza ou generaliza a atividade prática, posto que o homem só possa transformar o mundo a partir de um determinado nível teórico, ou seja, inserindo sua práxis atual na história”.

2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A presente pesquisa, quanto a seus objetivos, classifica-se como descritiva, pois envolve interrogações diretas, através de questionários; bem como o levantamento da veracidade da população pesquisada, através de observação sistemática.

Segundo Mattar (1993, p.162) “a pesquisa descritiva visa prover o pesquisador de dados sobre características de grupos, estimar proporções de determinadas características e verificar a existência de relações entre as variáveis”.

Quanto à abordagem, a pesquisa classifica-se em qualitativa, visto que as variáveis serão mensuradas através de conceitos e apreciações.

Quanto ao procedimento técnico é classificada como documental, no entendimento de Diehl e Tatim (2004), que em seu entendimento, afirma que a pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica. Sendo que no caso da pesquisa ser documental, vale-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou que ainda possam ser reelaborados de acordo com o objetivo do trabalho.

Segundo seus propósitos, a presente pesquisa é classificada como avaliação formativa, pois, para Diehl e Tatim (2004), avaliação formativa tem o propósito de melhorar ou aperfeiçoar sistemas ou processos. A avaliação formativa normalmente implica num diagnóstico do sistema atual e sugestões para sua reformulação, por isso requer certa familiaridade com o sistema e, idealmente, a possibilidade de implementar as mudanças sugeridas e observar seus efeitos.

2.2 UNIVERSO DA PESQUISA

Para que este estudo se torne possível, opta-se pela utilização de uma amostra intencional. De acordo com Gil (1999, p.104), a amostragem por tipicidade ou intencional “constitui um tipo de amostragem não probabilística e consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis possa ser considerado representativo de toda a população”.

Richardson et al. (1999, p.161), sobre a amostra intencional, afirmam que “os elementos que formam a amostra relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características estabelecidas no plano e nas hipóteses formuladas pelo pesquisador”.

O presente estudo se constitui na observação de algumas licitações, na modalidade carta convite, inclusas no rol de licitações realizadas no período de janeiro a julho de 2014 na Prefeitura Municipal de Montauri, para verificar se os procedimentos efetuados por esta entidade atendem as normas constantes na Lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Serão examinadas licitações específicas da modalidade carta convite, por ser a modalidade de licitação mais utilizada pelo município no período proposto.

Do total de licitações disponíveis, para a coleta de dados, será utilizado o método de amostragem não probabilística, visto que serão escolhidas aleatoriamente sete licitações a serem auditadas.

2.3 COLETA DE DADOS

De acordo com Diehl e Tatim (2004), a observação é uma técnica de coleta de dados, que visa obter informações utilizando os sentidos, na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar. A observação ajuda o pesquisador a identificar e a obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento. Ela desempenha um importante papel nos processos observacionais, no contexto da descoberta, e obriga o investigador a desenvolver um contato mais direto com a realidade.

Considerando os objetivos que se busca alcançar com a presente pesquisa, define-se como instrumento de coleta de dados um questionário composto por 42 itens a serem verificados, elaborados a partir da redação da Lei Federal 8.666/93, que institui as normas a serem seguidas, em se tratando de licitações e contratos da Administração Pública.

3

DESENVOLVIMENTO DO CONTEÚDO

Este capítulo tem como função desenvolver o conteúdo proposto, bem como apresentar e discutir os resultados obtidos durante o estudo.

3.1 REVISÃO TEÓRICA

Nesta seção, aprofundaremos o tema da pesquisa sobre a Administração Pública, bem como os tipos e modalidades de Licitações.

3.1.1 Administração Pública

Com relação ao conceito de Administração, Kohama (2003), destaca que a Administração Pública é todo o conjunto de estado, preordenado a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Administrar é conduzir os serviços públicos; significa não só prestar serviço e executá-lo, mas também dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado favorável.

Verifica-se a existência de uma familiar sintonia entre a Administração Pública e o serviço público, fazendo pressupor, clara e nitidamente, que a execução deste

seja feita privativamente por aquela, quer diretamente, quer por delegação. Supõe, igualmente, também que a Administração Pública executa o serviço Público, porque considera indispensável à sociedade a sua existência e, conseqüentemente, o seu funcionamento.

Depreende-se, por dedução, o princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, em que a Administração Pública se sujeita ao dever de continuidade da prestação dos serviços públicos. Neste particular, menciona-se Mello (2010, p.81) quando descreve que:

O interesse público que à Administração incumbe zelar encontra-se acima de quaisquer outros e, para ela, tem o sentido de dever, de obrigação. Também por isso não podem as pessoas administrativas deixar de cumprir o próprio escopo, noção muito encarecida pelos autores. São obrigadas a desenvolver atividade contínua, compelidas a perseguir suas finalidades públicas.

Para Di Pietro (2004), entender a distinção entre a administração pública e governo, é preciso partir da diferença entre as três funções do Estado: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Segundo Kohama (2003), a organização da Administração Pública circunscreve-se ao poder Executivo, nas três esferas em que a administração do país se processa, ou seja, as pessoas jurídicas de direito público interno – a União, cada um dos Estados e o Distrito Federal, e cada um dos Municípios legalmente constituídos – suas respectivas entidades autárquicas, fundacionais e entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, por elas instituídas, onde a totalidade ou maioria do capital com direito a voto lhe pertença.

3.1.1.1 Estruturação

No entender de Kohama (2003), o campo de atuação da Administração Pública, conforme delineado pela organização da execução dos serviços,

compreende os órgãos da Administração Direta ou Centralizada e os da Administração Indireta ou Descentralizada.

A legislação federal sobre o assunto, o Decreto-lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto - Lei nº900 de 29 de setembro de 1969, que dispõe sobre a Organização da Administração Federal, diz que a ela compreende a administração direta e a administração indireta.

De acordo com Kohama (2003), a administração direta ou centralizada é a constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, no âmbito federal; do Gabinete do Governador e Secretarias de Estado, no âmbito estadual; e, na administração municipal, deve seguir estrutura semelhante.

Conforme se observa, administração direta ou centralizada é aquela que se encontra integrada e ligada, na estrutura organizacional, diretamente ao chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, Kohama (2003), diz que a administração indireta ou descentralizada é aquela atividade administrativa, caracterizada como serviço público, transferida ou deslocada do Estado, para outra entidade por ele criada ou cuja criação é por ele autorizada.

Na administração indireta ou descentralizada, portanto, o desempenho da atividade pública é exercido de forma descentralizada, por outras pessoas jurídicas de direito público ou privado, que, no caso, proporcionarão ao Estado a satisfação de seus fins administrativos.

3.1.2 Contabilidade Pública

Conforme Petri apud Slonski (2003, p.28), a Contabilidade Pública “é um dos ramos da contabilidade geral, aplicada às entidades de direito público interno”. A

mesma é regulamentada, no Brasil, pela Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964 que instituiu normas de direito financeiro para elaboração dos balanços da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Segundo Kohama (2003), a contabilidade é uma ciência que estuda o patrimônio à disposição das aziendas, em seus aspectos estáticos e em suas variações, que anuncia, por meio de fórmulas deduzidas, os efeitos da administração sobre a formação e distribuição de seus lucros.

No entendimento de Kohama (2003), a contabilidade pública tem a finalidade de capturar, registrar, reunir, sintetizar e interpretar fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras patrimoniais das entidades de direito público interno, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios e as respectivas autarquias, através de metodologia especialmente concebida para tal, que se utiliza de contas estruturadas no Sistema Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e de Compensação.

De acordo com Kohama (2003), os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Já para Andrade (2002), a contabilidade pública é uma ciência que registra, controla e estuda os atos e fatos administrativos e econômicos operados no patrimônio público de uma entidade, possibilitando a geração de informações, variáveis e resultados sobre a composição deste, auferidos por sua administração e pelos usuários. Em geral, a contabilidade pode ser vista como o registro numérico das transações econômicas e financeiras de qualquer pessoa, física ou jurídica, detentora de um patrimônio e responsável pelos seus atos.

3.1.2.1 Sistemas Contábeis

O sistema contábil usado na administração pública organiza-se da seguinte forma:

- Sistema Orçamentário;
- Sistema Financeiro;
- Sistema Patrimonial; e
- Sistema de Compensação.

De acordo com Slonski (2003), a contabilidade pública é essencialmente uma contabilidade orçamentária, ou seja, o registro contábil da receita e da despesa é feito de acordo com as especificações constantes da lei de Orçamento e dos créditos adicionais.

No entender de Kohama (2003), o sistema orçamentário evidencia o registro contábil da receita e da despesa, a soma dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos e dotações disponíveis no final do exercício; apresentando os resultados comparativos entre a previsão e a execução orçamentária.

Para Slonski (2003), o sistema financeiro apresenta o fluxo de caixa institucional, no qual todos os recursos recebidos, pertencentes à entidade, são classificados como receita orçamentária. Os recursos de terceiros que transitarem pela entidade são classificados como receitas extra orçamentárias. Para fins de Balanço Financeiro, são consideradas conjuntamente como receitas do período a serem somadas com o saldo existente nas contas de caixa e bancos, oriundo de exercício anterior.

Para Kohama (2003), o sistema financeiro engloba todas as operações de natureza financeira que resultem em créditos e débitos para a administração, ou seja, a arrecadação da receita e o pagamento da despesa, devendo apresentar o resultado financeiro apurado no final do exercício.

Já o Sistema Patrimonial, no entender de Kohama (2003), registra todos os bens de natureza permanente, com indicação dos dados necessários para perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração, bem como mantém registro sintético dos bens móveis e imóveis, e as alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, assim como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubstâncias ativas e passivas.

Sobre o Sistema Patrimonial, Slonski (2003, p.38) infere que,

[...] esse sistema registra analiticamente todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis por sua guarda e administração. Assim, a contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis. Como na contabilidade financeira das entidades privadas, a Contabilidade Pública, por meio do sistema patrimonial, faz o registro de toda a despesa que, por sua característica, produzirá benefícios em exercícios seguintes.

O sistema de compensação, para Kohama (2003, p.49), registra e movimentava as contas representativas de direitos e obrigações, geralmente decorrentes de contratos, convênios ou ajustes.

Já para Slonski (2003, p.38), nas contas de compensação serão registrados os bens, valores e obrigações e situações não representados nos grupos que compõem o ativo e o passivo, e que, mediata ou diretamente, possam vir e afetar o patrimônio. Representam valores em poder de terceiros ou recebidos de terceiros, valores nominais emitidos, contabilizados em contas de compensação apenas para efeito de registro e controle, não alterando o patrimônio quando de seu registro, mas que possam modificá-lo no futuro.

3.1.3 Ciclo Orçamentário

Para Kohama (2003), o ciclo orçamentário é a sequência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, consubstanciadas como elaboração; estudo e aprovação; execução; e avaliação.

A elaboração compreende a fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização.

Seu estudo e aprovação são de competência do Poder Legislativo, que deve analisar o orçamento e tomar decisões atendendo as necessidades do povo.

A execução constitui-se na concretização anual das metas e objetivos encaminhados para o setor público, e se refere a mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais.

A avaliação mede a eficiência com que se realizam as ações empregadas para tais fins e o grau de coerência na utilização dos recursos correspondentes.

3.1.3.1 Orçamento Público

No entender de Andrade (2002), o orçamento público é a concretização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade, quer na execução dos seus projetos. Configura o instrumento de poder público para expressar seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante das receitas a serem obtidas, bem como a natureza e o montante das despesas a serem realizadas.

O orçamento público liga o planejamento às funções executivas da organização, em que a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e

metas. É denominado de orçamento-programa, pois em sua elaboração consideram-se todos os custos dos programas e ações, sem perder de vista sua estrutura voltada para os aspectos administrativos e de planejamento, norteados por seu principal critério de classificação, hoje delimitada em institucional, funcional, programática e natureza da despesa.

3.1.3.2 Processo de Planejamento-Orçamento

Kohama (2003) entende que o Processo de Planejamento-Orçamento tem por objetivo determinar as ações a serem realizadas pelo poder público e atendendo a Constituição, consubstancia-se nos seguintes instrumentos:

- Plano Plurianual;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Lei de Orçamentos Anuais.

Para Santos (2010, p. 22), o Plano Plurianual é:

[...] uma lei orçamentária que define as ações de governo para um período igual ao do mandato presidencial (atualmente de quatro anos) e evidencia, em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período.

No entender de Kohama (2003), o Plano Plurianual é um plano de médio prazo em que se ordena as ações do governo, a fim de alcançar os objetivos e metas fixadas para o período de quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais na área fiscal, de investimento das empresas e de seguridade social, adequando-os às diretrizes, objetivos e metas da administração pública estabelecidas no plano plurianual. (KOHAMA, 2003)

Para Santos (2010), a Lei de Diretrizes Orçamentárias é a lei orçamentária que faz a ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, onde cumpre

diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já a Lei Orçamentária Anual é um instrumento utilizado para a consequente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade. (KOHAMA, 2003)

Santos (2010) afirma que a finalidade principal da Lei Orçamentária Anual é estimar as receitas que o governo pretende disponibilizar, e fixar as despesas que serão realizadas com esses recursos; como a Lei Orçamentária Anual é uma autorização de gastos, e não uma obrigação de gastar, isso significa que o orçamento é autorizativo, porém não impositivo.

3.1.4 Receita Pública

No entender de Santos (2010, p. 53; 54):

As receitas são os recursos financeiros que o governo tem à sua disposição para pagar as despesas públicas. Em geral, esses recursos vêm de cinco origens principais. São elas:

- Arrecadação própria de receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria), de contribuições sociais e econômicas e de receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços.
- Receitas oriundas de operações de crédito (empréstimos, financiamentos e emissão de títulos).
- Receitas de transferências constitucionais.
- Receitas de transferências legais.
- Receitas de transferências voluntárias.

Segundo Santos (2010), as receitas de transferências constitucionais, legais e voluntárias, são conhecidas como receitas de transferências correntes ou de capital, essas receitas são uma importante parcela na receita de Estados e municípios, onde as transferências constitucionais correspondem às parcelas de receitas federais ou estaduais, repassadas aos Estados e municípios por mandamento da Constituição Federal; já as receitas de transferências legais são os repasses feitos aos Estados e municípios por determinação de leis específicas e que não requerem a celebração

de convênio; e, por fim, as receitas de transferências voluntárias são os repasses que os governos fazem mediante convênio ou contrato de repasse, para a prestação de determinados serviços ou realização de obras.

3.1.5 Despesa Pública

No entender de Slonski (2003, p.318) por despesa pública “entende-se todo o consumo de recursos orçamentários e extra orçamentários”. São recursos orçamentários todos aqueles fixados pela Lei de Orçamento Anual, recursos extra orçamentários são aqueles provenientes da geração de passivos financeiros, classificados como receita extra orçamentária, quando recolhidos e/ou pagos a quem de direito.

Segundo Kohama (2003), constituem Despesa Pública, os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.

Na mesma linha, Kohama (2003) afirma que as despesas públicas são classificadas em dois grandes grupos:

- Despesa orçamentária; e
- Despesa extra orçamentária.

De acordo com Silva (2000), as despesas orçamentárias identificam duas categorias econômicas básicas, que são: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

Despesas Correntes são as despesas provenientes de:

- Pessoal e encargos sociais;
- Juros e encargos da dívida interna;

- Juros e encargos da dívida externa; e
- Outras despesas correntes.

Já como Despesas de Capital, se enquadram as seguintes despesas, de:

- Investimento;
- Inversões financeiras;
- Amortização da dívida interna;
- Amortização da dívida externa; e
- Outras despesas de capital.

3.1.5.1 Estágios da Despesa Pública

De acordo com Kohama (2003), toda a despesa orçamentária deve passar por três estágios:

- Empenho;
- Liquidação; e
- Pagamento.

Entretanto, deve-se fazer uma ressalva neste ponto, pois, obviamente, a escrituração – contábil da despesa orçamentária deve, ainda, ser registrada também quanto ao aspecto relativo ao crédito fixado na lei orçamentária que se constitui, na realidade, em uma etapa ou estágio, denominada Fixação.

Na mesma linha, para Andrade (2002) os estágios caracterizam importantes funções na Administração Pública e devem ser adotados com o objetivo não só de assegurar a qualidade das operações, em termos de eficiência e eficácia, como também para resguardar a Administração de possíveis erros, fraudes ou desvios, de modo a garantir transparência e confiabilidade dos atos dos dirigentes.

As fases da despesa pública dividem-se em:

- Fixação;
- Programação;
- Licitação;
- Empenho;
- Liquidação;
- Suprimento; e
- Pagamento.

No dizer de Kohama (2003), a fixação, que é em realidade a primeira etapa ou estágio desenvolvido pela despesa orçamentária, é cumprida por ocasião da edição da discriminação das tabelas explicativas, baixadas através da Lei de Orçamento. De acordo com o autor (2003), a Lei de Orçamento é o documento que caracteriza a fixação de despesa orçamentária, ou seja, o instrumento no qual são legalmente fixadas as discriminações e especificações dos créditos orçamentários, que se constitui no corolário da chamada etapa de elaboração desenvolvida pelo ciclo orçamentário.

Programação é o cronograma para desembolso de créditos orçamentários, disciplinando os gastos conforme a previsão de realização das receitas. (ANDRADE, 2002)

A licitação tem por objetivo escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com a finalidade de adquirir bens ou serviços destinados a sua manutenção e expansão. (ANDRADE, 2002)

Por ser o objeto do presente estudo, será melhor descrita nos próximos capítulos.

O empenho, segundo Kohama (2003), é o segundo estágio da despesa orçamentária, é o ato emanado de autoridade que cria para o estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Portanto, uma vez autorizado o empenho, pela autoridade competente, fica criada a obrigação de pagamento pra o estado, podendo ficar dependendo de algumas condições ou não.

Na mesma linha, diz Andrade (2002), que empenho é o ato prévio da autoridade competente reconhecendo e criando para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição.

O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. Esta determinação é, até certo ponto, óbvia, pois, sendo o empenho um valor deduzido da dotação orçamentária, ou seja, do crédito fixado, caso o valor a ser empenhado seja maior do que a dotação ou crédito fixado, não haverá condição para que seja efetuado.

Para Andrade (2002, p.98) “a liquidação é a fase de verificação do direito adquirido pelo credor ou do implemento de condição, com base nos títulos ou na documentação hábil e importância exata a pagar do respectivo crédito.” O art.63 da Lei nº 4.320/64 traz o conceito de liquidação. Entretanto, não basta simplesmente dar direito ao credor; é preciso confirmar toda a documentação que deu origem ao processo, tais como requisição, autorização, licitação, contrato ou acordo respectivo, nota de empenho contendo o histórico da despesa, dotação orçamentária, autorização, medição dos serviços ou materiais, comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço, etc.

No entender de Kohama (2003) a liquidação da despesa, como terceiro estágio da despesa, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios de respectivo crédito.

Essa verificação tem por fim apurar:

- A origem e o objeto do que se deve pagar;
- A importância exata a pagar;
- A quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

- O contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- A nota de empenho;
- Os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço.

Suprimento é a transferência de recursos financeiros às instituições financeiras ou próprio caixa, para pagamento dos débitos a serem quitados. (ANDRADE, 2002)

Conforme Andrade (2002), o pagamento é o último estágio da despesa pública. É o momento em que se salda a dívida do poder público para com seus credores, repassando os valores numerários, mediante crédito em conta corrente ou em espécie, quando autorizado, a seus responsáveis, os quais darão a devida quitação no documento. A programação do pagamento da despesa empenhada será processada após sua regular liquidação. Assim, o pagamento da despesa consiste na entrega do numerário ao credor em troca da quitação da dívida.

De acordo com Kohama (2003) o pagamento, quarto e último estágio a ser percorrido pela despesa orçamentária, é o ato onde o poder público faz a entrega do numerário correspondente, recebendo a devida quitação.

O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, por tesouraria ou pagadoria regularmente instituída, por estabelecimentos credenciados, e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

3.1.6 Licitação Pública

Para Mello (2010, p.526), licitação pública é conceituada como:

[...] procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Para Dromi, apud Di Pietro (2004, p.299), pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função

administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

Nesse mesmo sentido, Carvalho Filho (2010, p.218) dispõe que licitação é um:

[...] procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção de melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Sobre a obrigatoriedade da licitação, no entender de Mello (2010, p.537),

Por força do art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, estão obrigadas à licitação pública tanto as pessoas de Direito Público de capacidade política quanto as entidades de suas Administrações indiretas; isto é, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais.

Para Mello (2010, p.540):

São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação supõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes.

Segue-se que há inviabilidade lógica deste certame, por falta de seus “pressupostos lógicos”, em duas hipóteses:

- a) quando o objeto pretendido é singular, sem equivalente perfeito. Neste caso, por ausência de outros objetos que atendam à pretensão administrativa, resultará unidade de ofertantes, pois, como é óbvio, só quem dispõe dele poderá oferecê-lo;
- b) quando só há um ofertante, embora existam vários objetos de perfeita equivalência, todos, entretanto, disponíveis por um único sujeito.

Essa última hipótese corresponde ao que, em nossa legislação, se denomina produtor ou fornecedor exclusivo.

Em rigor, nos dois casos, não haveria como falar em “dispensa” de licitação, pois só se pode dispensar alguém de um dever possível. Ora, em ambas as situações descritas a licitação seria inconcebível. Por isso a legislação optou por denominá-las como casos de “inexigibilidade de licitação” [...].

A legislação admite a contratação por meio de dispensa de licitação, conforme art. 24 da Lei nº 8.666/93, pela particularidade do caso, como nos casos de obras, serviços, compras e alienações de modesto valor; guerra ou grave perturbação da ordem; faculta também nos casos de poder haver prejuízo para a Administração em repetir licitações onde não apareceram interessados; intervenção da união para regular preços, quando as propostas apresentarem preços superiores

ou incompatíveis aos de mercado; possibilidade de comprometer a segurança nacional; compra de gêneros alimentícios perecíveis, realizados diretamente com base no preço do dia. (MELLO, 2010)

Conforme a Lei nº 8666/93, em seu art. 3º, § 1º, é proibido ao agente público:

[...] admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Para Motta (2002), é através do certame licitatório que a Administração Pública obedece aos princípios constitucionais no que se refere ao fornecimento de bens, obras ou serviços mais vantajosos para o erário.

Segundo Gasparini (2008), licitação é a procura da melhor proposta para determinado negócio. Para a União, Estados-Membros, Distrito Federal, municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, essa procura é necessariamente precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

A escolha dessa melhor proposta, feita segundo critérios objetivos antecipadamente estabelecidos, ocorre entre as apresentadas por interessados que desejam contratar com a entidade obrigada a licitar e que atenderam ao seu convite, promovido mediante instrumento convocatório disciplinador de todo o procedimento, denominado, por alguns, lei interna da licitação e do contrato.

3.1.6.1 Tipos de licitação

O tipo de licitação define o critério de julgamento da licitação, o qual deve estar previsto no edital.

O art. 45 da Lei nº 8.666/93, da Constituição Federal, faz menção aos tipos de licitação, sendo três os tipos para as aquisições: a de menor preço, a de melhor técnica e a de melhor técnica e preço; para a hipótese de venda, o tipo de licitação é o de maior lance ou oferta.

Para Pinto (2006), menor preço é o tipo de licitação onde o preço é o critério para escolha da melhor proposta, depois de obedecidos os demais requisitos do edital. Esse menor preço pode chegar à zero (ou até mesmo preço negativo). Algumas empresas aceitam preços menores que o viável economicamente porque interessa a elas. Em algumas licitações, o menor preço está limitado ao que pode ser realizável. Esse tipo é utilizado para aquisição de bens e serviços incluindo os de informática, onde o preço seja a condição preponderante.

Segundo Pinto (2006), a licitação do tipo melhor técnica, como o próprio nome induz, tem por objetivo selecionar propostas em que não haja a prevalência do preço, e sim da técnica, em que, principalmente quando o trabalho é complexo, o órgão público pode basear-se nos parâmetros técnicos para determinar o vencedor.

De acordo com Pinto (2006), no caso menor preço e melhor técnica, os dois parâmetros são importantes. Assim, no próprio edital de licitação deve estar claro o peso que cada um dos parâmetros (preço e qualidade técnica) deve ter para que se possa fazer uma média ponderada. Utilizado preferencialmente para contratações que envolvam natureza intelectual ou nas quais o fator preço não seja exclusivamente relevante.

No entender de Pinto (2006), melhor lance ou oferta é o tipo de licitação utilizada para venda ou alienação de bens. O critério de seleção é a obtenção do melhor preço que pode ser obtido pelo melhor lance, no caso do leilão; ou melhor oferta quando se tratar de concorrência. Neste tipo de licitação será imprescindível que o edital disponha um valor mínimo para o início da sessão de lances, a fim de balizar a oferta dos participantes, sendo que esse valor deverá ser resultado de uma avaliação prévia do objeto, feita pela própria Administração.

3.1.6.2 Modalidades de licitação

A lei nº 8.666/93, nos cinco primeiros parágrafos contidos em seu art. 22, prevê cinco modalidades de licitação, que são:

- Concorrência,
- Tomada de preços,
- Convite,
- Concurso; e
- Leilão;

A lei nº 8.666/93 também define cada uma dessas modalidades, em seu § 8º veda a criação de outras modalidades; no entanto, pela medida provisória nº 2.026, de 4-5-2000, foi criado o pregão como nova modalidade de licitação, a ser utilizada exclusivamente pela União. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, em que se converteu aquela medida provisória, não repete a restrição que impedia a utilização do pregão pelos Estados, Distrito federal e Municípios, razão pela qual todos os entes federativos podem utilizá-lo. Esta modalidade de licitação está disciplinada pela própria lei nº 10.520, porém, conforme o disposto em seu artigo 9º, aplicam-se subsidiariamente as normas da Lei nº 8.666.

No entender de Gasparini (2008, p.55):

A licitação não é sempre igual, obedecendo em razão de certas exigências a regimes jurídicos diversos que consubstanciam as suas espécies ou modalidades. As modalidades são as várias espécies de licitação conforme os respectivos regimes jurídicos. As modalidades de licitação variam, em quantidade e formalidades, de país para país, mas guardam, em regra, os mesmos princípios, não se distanciando das espécies encontradas em nosso Direito.

A concorrência está prevista no inciso I do art. 22 da Lei federal das Licitações e contratos da administração Pública e definida no §1º desse artigo, apud Gasparini (2008, p.560), é a modalidade de licitação, em tese, obrigatória para as alienações imobiliárias, as concessões de uso, serviços e obras públicas, o registro de preços e para os contratos de grande vulto, aberta com divulgação, que admite qualquer licitante cuja habilitação será apurada no início do processo.

Essa modalidade de licitação exige divulgação tratando-se de interesse do Estado, Distrito Federal ou Município, deve-se observar quanto a essa publicação o que estabelecem os três incisos desse artigo, salvo se essas entidades tiverem lei licitatória, que, ditará as regras a respeito.

Já para Di Pietro (2004), concorrência é a modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital.

A tomada de preços esta prevista no inciso II do art. 22 da Lei federal das Licitações e

Contratos da Administração Pública, e definida no seu § 2º. apud Gasparini (2008, p. 565) como sendo:

A modalidade de licitação indicada para contratos de vulto médio, que admite interessados cadastrados antes do início do processo, seja pelo sistema de registro cadastral, seja pela apresentação de toda a documentação e atendimento de todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior ao do recebimento dos envelopes de documentação e proposta, aberta com a devida publicidade.

No conceito de Di Pietro (2004), tomada de preços é a modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados, ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Segundo Di Pietro (2004), convite é a modalidade de licitação entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objetivo, cadastrados na correspondente especialidade e manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas.

Convite é a única modalidade de licitação que a lei não exige publicação edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de cinco dias úteis (art. 21, § 2º, IV), por chamada carta-convite.

Na mesma linha, o convite, como espécie de licitação, está previsto no inciso III do art. 22 e conceituado no § 3º desse artigo da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública. Apud Gasparini (2008, p. 569), é a “modalidade de licitação aberta sem publicidade, indicada para contrato de pequeno vulto, que

exige o convite a, no mínimo, três interessados cadastrados que manifestarem interesse com a antecedência de até vinte e quatro horas da data designada para apresentação das propostas”.

São suas características:

- Destina-se a contratos de pequeno valor;
- Exigir, no mínimo três interessados, escolhidos pela Administração Pública licitante;
- Facultar a participação de cadastrados que manifestarem interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas;
- Presumir a habilitação dos interessados escolhidos; e
- Inexigir publicidade no jornal oficial.

Segundo Di Pietro (2008), concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores (art. 22, § 4º).

A publicidade é assegurada por meio de publicação do edital, consoante estabelece o mesmo artigo 22, § 4º, com, pelo menos, 45 dias de antecedência; esse prazo é previsto também no artigo 21, §2º, inciso, I, a.

Como modalidade licitatória, o concurso está previsto no inciso IV e definido no §4º do art. 22 do Estatuto Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, apud Gasparini (2008, p. 571), tem que concurso é:

A modalidade de licitação que observa regulamento próprio, aberta mediante publicidade, destinada à escolha, por comissão especial, de trabalho técnico, científico ou artístico, que admite a participação de qualquer interessado, mediante a concessão de prêmios ou remuneração aos vencedores.

Suas características são:

- Exigir regulamento próprio;
- Destinar-se à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico;
- Permitir a participação de qualquer interessado;
- Outorgar prêmio ou remuneração a um ou mais vencedores;
- Exigir publicidade; e

- Direção e julgamento por comissão especial.

De acordo com Di Pietro (2004, p. 329), Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas lances em sessão pública. O § 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/2002 permite que o pregão seja realizado por meio de utilização de recursos de tecnologia de informação, nos termos de regulamentação específica. Essa regulamentação foi feita pelo decreto nº 3.697, de 21-12-2000.

Leilão está previsto no inciso V e definido § 5º do art. 22 do Estatuto Federal Licitatório apud Gasparini (2008, p. 572), é:

A modalidade de licitação aberta com ampla publicidade, precipuamente indicada para venda de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos, bens dados em penhor e bens imóveis inservíveis, adquiridos judicialmente dação em pagamento, que admite qualquer interessado, independentemente, como, regra, de habilitação, em que o vencedor é o que oferecer o maior lance, desde que igual ou superior à avaliação.

Di Pietro (2004) dispõe do mesmo entender quando afirma que leilão é uma modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens e imóveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem possa oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação.

3.1.7 Controle Interno

Para Cavalheiro (2005), na Administração Pública, a função do controle é exercida em decorrência de diversas imposições constitucionais. O autor destaca que, pesquisando a Carta Magna Federal, observa-se que foram destacados dois tipos de controles a serem exercitados/executados, o controle externo e o controle interno:

Controle Externo é o controle exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preconizam os artigos 31 e 71 da Constituição Federal. O Controle Externo tem como principal finalidade verificar a probidade da Administração, a guarda, a administração e o emprego legal do erário e o cumprimento da Lei Orçamentária. Já o Controle Interno municipal é aquele exercido pelos poderes Executivo e Legislativo em razão dos mandamentos contidos nos artigos 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle pelo Legislativo sobre seu pessoal e atos administrativos praticados. Importante ressaltar que a matéria aqui tratada também encontra respaldo nas Leis Orgânicas Municipais e na Lei Federal nº 4.320-64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Portanto, o Controle Interno é orientado para realizar a auto-avaliação da administração (com suas limitações usuais); abrange preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade).

3.1.7.1 Controle interno na área de licitação

Assim como os atos, decisões e comportamentos da Administração Pública, as licitações também são submetidas aos princípios da legalidade e da eficiência, pois estão vinculados aos atos reguladores (lei, regulamento, edital e proposta) e viabilizam-se pelos recursos administrativos, ações judiciais e controle pelo tribunal de contas. (GASPARINI, 2008)

Recursos administrativos são todos os meios jurídicos que instauram o processo de reexame interno de ato, decisão ou comportamento da entidade licitante por motivo de ilegalidade. (GASPARINI, 2008)

As principais ações judiciais a disposição dos licitantes ou de terceiros para a viabilização desse controle são a ação de procedimento ordinário, mandato de segurança e ação popular. Por meio destas, o Judiciário, sempre mediante provocação, verifica a conformidade do ato, decisão ou comportamento da entidade licitante com a legislação pertinente, o ato convocatório e a proposta, mantendo-o se conforme ou desfazendo-o se contrário. (GASPARINI, 2008)

Cabe ao Tribunal de Contas competente, solicitar cópia dos editais de licitação e outros documentos dos órgãos e entidades sob sua jurisdição. Os documentos recebidos serão autuados e protocolados, distribuindo-se o feito ao Relator que tomará as medidas necessárias. (GASPARINI, 2008)

3.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção tem por finalidade realizar uma breve apresentação sobre o município de Montauri, bem como apresentar e discutir os resultados obtidos durante o estudo.

3.2.1 O Município de Montauri

Pelos registros obtidos junto a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Montauri, temos que a história do município que hoje se denomina Montauri começou por volta do ano de 1893 quando o primeiro habitante instalou-se nas proximidades de um arroio onde se alimentava da caça e da pesca. Em 1904, chegaram os imigrantes italianos, provenientes de Caxias do Sul – RS, que se fixaram na região.

A partir de 1910, foi instalada a primeira loja comercial da localidade, o primeiro lote, a primeira capela; em maio de 1913, começou a funcionar a primeira escola da localidade. Assim começava a se formar a comunidade da Linha José Bonifácio, pertencente ao município de Guaporé.

Montauri foi elevado à categoria de Distrito em 01 de julho de 1936 pelo então Prefeito de Guaporé; dessa forma a antiga Linha José Bonifácio passou a denominar-se Montauri em homenagem ao Dr. José Montauri Aguiar Leitão, engenheiro civil, responsável pela divisão das terras da região em Linhas e lotes rurais denominados colônias.

Montauri realizou seu plebiscito em 10 de abril de 1988, de um total de 1.077 eleitores inscritos, 968 votaram pelo “SIM”; 20 votaram pelo “NÃO”; quatro em branco e oito votos nulos. No dia 09 de maio de 1988, pela Lei Nº 8.607, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul criou mais um município gaúcho, a partir de então, Montauri desmembrou-se de Serafina Corrêa e Guaporé, tendo recebido, 51 km² de Serafina Corrêa e 32 km² de Guaporé totalizando uma área de 83 km².

No município predomina a colonização italiana.

Localizado entre a Serra e o Planalto Rio-Grandense, caracteriza-se por ser um município essencialmente de minifúndios, atualmente a base da economia do

município é a agricultura e a pecuária, na agricultura sempre predominou a policultura, produzindo culturas comerciais como: milho, soja, feijão, fumo, erva-mate, e culturas de subsistência como frutas, mandioca, arroz, amendoim, batatas, cana-de-açúcar, pipoca e abóboras.

Os incentivos proporcionados pela administração municipal proporcionaram considerável incremento no número de aviários e pocilgas para a criação de suínos. O rebanho de gado leiteiro, através da inseminação artificial teve uma acentuada melhora genética. A criação de aves de corte também é uma importante atividade que contribui para o desenvolvimento da região. A indústria também vem se desenvolvendo acompanhando a agricultura e a pecuária. A educação é prioridade no município e sempre foi destaque entre os municípios da região.

O município de Montauri está localizado na Encosta Superior do Nordeste do Estado a uma distância de 245 km da capital. A altitude aproximada do nível do mar é de 580 m.

O Município de Montauri limita-se da seguinte forma:

- Ao Norte: Com o município de Casca
- Ao Sul: Com o município de União da Serra
- À Leste: Com o município de Serafina Corrêa
- À Oeste: Com o município de Nova Alvorada e Vila Maria.

As distâncias entre Montauri e os municípios limítrofes são:

Montauri faz divisa com o Município de Casca, a uma distância de 20 Km; com o Município de União da Serra, a uma distância de 22 Km; com o Município de Serafina Corrêa, a uma distância de 18 Km; com o Município de Nova Alvorada, a uma distância de 13 Km; e ao Município de Vila Maria a uma distância de 22 Km.

O clima característico de Montauri é temperado, apresentando as quatro estações do ano bem definidas sendo os invernos chuvosos com geadas e verões muito quentes. As chuvas são bem distribuídas no território, ocorrendo pequenas estiagens ou enchentes, mas sem causar grandes danos.

A forma de relevo que predomina no município são as encostas com terrenos acidentados. É uma região de terras férteis, onde predomina a policultura.

De acordo com os dados retirados do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Montauri, faz parte da organização administrativa do município as seguintes Secretarias:

- Secretaria Municipal de Administração, Indústria, Comércio e Turismo;
- Secretaria Municipal de Agricultura, Esporte e Lazer;
- Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer;
- Secretaria Municipal da Fazenda;
- Secretaria Municipal de Obras, Saneamento e Trânsito; e
- Secretaria de Saúde e Assistência Social.

Em seus processos licitatórios, o município cumpre corretamente com o que está estabelecido na Lei 8.666/93, não havendo documentos próprios como normativas, orientações ou manuais, que detalhem ou complementem a legislação federal.

3.2.2 Discussão dos Resultados da Pesquisa

Com a finalidade de identificar o cumprimento por parte do Município das exigências da Lei de Licitações e Contratos, na modalidade de licitação carta-convite, aplicou-se um questionário (Anexo), tendo por base a redação da Lei Federal 8.666/93, que dita as normas que devem ser seguidas, em se tratando de licitações e contratos da Administração Pública.

Em análise à amostragem de licitações auditadas no município de Montauri, verificamos que os responsáveis detêm corretamente o conhecimento na aplicação das licitações, se baseando corretamente na Lei 8.666/93 e cumprindo o que está estabelecido na legislação.

Quanto aos processos, podemos afirmar que todas as licitações auditadas iniciaram-se com sua abertura regular, mediante solicitação ao chefe do executivo,

onde o responsável é a área requisitante, está esclarecido o objeto a ser adquirido, sua destinação, especificação de quantidade, unidade e espécie. As estimativas de valor e apresentação de orçamento foram anexadas às requisições, é mencionada a dotação orçamentária específica, possuindo saldo suficiente, consta assinatura e identificação do responsável pela área requisitante. A solicitação de aquisição de bens ou serviços é feita em papel timbrado, apresentando numeração sequencial e contém espaço reservado para protocolo do setor de compras, que formalizou o processo de compra; são identificados os recursos que irão custear as despesas.

Os processos são numerados de forma sequencial anual, autuados, protocolados, contendo a requisição interna que deu origem ao processo, a autorização da autoridade competente e a descrição sucinta do objeto. Possuindo ainda, os itens obrigatórios, como edital, devidamente rubricados pelo responsável do processo, anexos e minuta do contrato, esta última quando não se trata de entrega imediata, há publicação resumida do instrumento do contrato.

A Comissão Permanente de Licitação, ou funcionário designado, foram acionados pelo prefeito para os procedimentos legais, os documentos foram examinados e vistos pela assessoria jurídica.

No preâmbulo do ato convocatório constam os dados necessários, como número do processo, órgão licitante, modalidade, tipo de licitação, descrição do objeto, legislação aplicável, local/data/hora para recebimento de documentos e abertura das propostas.

Foram obedecidos os prazos mínimos entre a publicação e a abertura dos envelopes, estes, recebidos em ato público. A ata foi lavrada, indicando data e hora do recebimento dos envelopes. Os envelopes foram rubricados no fecho pelos licitantes presentes e pela comissão permanente de licitação. As atas circunstanciadas referentes a cada processo licitatório foram lavradas e assinadas pelos licitantes presentes e pela comissão.

Quanto aos resultados das habilitações, foram devidamente publicados aos licitantes, onde o licitante vencedor foi comunicado oficialmente. Quanto à certidão de regularidade para com a fazenda municipal, das empresas que possuem sede no município, estas constam nos processos.

Não houve recursos em nenhum dos processos licitatórios, porém cabe salientar que foi dado o prazo para interposição dos mesmos.

Os processos foram encaminhados ao prefeito para homologação.

Os processos possuem capa padronizada, trazendo informações que facilitam sua identificação.

O local onde se realizam as reuniões da Comissão Permanente de Licitações é adequado e aberto aos cidadãos que desejam acompanhá-las.

Ainda, sobre a modalidade convite, houve o adequado enquadramento na modalidade licitatória.

Para fins de análise das possíveis fraudes na modalidade carta convite, como estas não foram identificadas no presente estudo, encerra-se o estudo da amostragem de licitações realizadas na Prefeitura Municipal de Montauri, visto que os processos licitatórios do município atendem as exigências previstas na legislação, não sendo possível identificar eventuais descumprimentos à lei. Quanto às questões analisadas, não havendo constatação de irregularidades, optou-se por não realizar um estudo mais aprofundado de sua importância, visto que o Poder Público vem cumprindo corretamente com o que está estabelecido na legislação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na contabilidade pública permite-se realizar somente aquilo que a lei determina. Por isso a responsabilidade na gestão fiscal, com ações planejadas e transparentes, previne risco e corrige desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nota-se que no país vem crescendo o número de fraudes e corrupção envolvendo órgãos públicos, aumentando a pressão popular para fiscalizações mais rotineiras, minimizando irregularidades dos gestores.

A escassez de fiscalização permite que esses atos ilícitos ocorram, para isso se faz necessário a auditoria pública.

Esse estudo propôs auditar uma amostragem de licitações na Prefeitura Municipal de Montauri para observar se essas atendem as exigências previstas na legislação.

Esta auditoria comprovou que não houve irregularidades, e não constatou fraudes.

Cabe então aos gestores municipais continuarem a realizar as licitações públicas do modo como estas estão sendo realizadas, e aos munícipes exigirem que estas sejam feitas de modo apropriado, satisfazendo as necessidades de todos os envolvidos neste processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CAVALHEIRO, Jader Branco. **A organização do sistema de controle interno municipal (inúmeras novidades): importância, avanços, inovações e perspectivas**. 3. ed. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande, 2005.

BRASIL. 2014. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 ago. 2014.

_____. **Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3697.htm. Acesso em: 30 ago. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 30 ago. 2014.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 30 ago. 2014.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 30 ago. 2014.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 30 ago. 2014.

_____. **Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm. Acesso em: 30 ago. 2014.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1981.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIHEL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas.** São Paulo: Prentice Hall, 2004.

GARRIDO, Selma. **O estágio na formação de professores: unidade teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 1995.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 9.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTAR, FauzeNajib. **Pesquisa de marketing.** São Paulo: Atlas, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos.** 9 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia; Editora Saraiva (Colab.) **VadeMecum.** São Paulo: Saraiva, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTAURI/RS. Disponível em:
<http://www.pmmontauri.com.br/index.php?page=inicial>. Acesso em: 20 abr. 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry ; et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]. CAPES: UAB, 2010. 106p. : il.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MONTAURI. **Histórico Municipal**. Documento histórico.

ANEXO

QUESTIONÁRIO PARA AUDITORIA DE LICITAÇÕES PÚBLICAS

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTAURI – RS

(Baseado na Lei 8.666/93)

Convite N° _____

Data: ____/____/____

ANÁLISE DO PROCESSO LICITATÓRIO DO ANO DE 2014

1- O processo iniciou-se com a sua abertura regular, mediante solicitação ao Chefe do Executivo, onde se discrimina:

1.1 – O responsável é a área requisitante?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

1.2 – Ficou bem esclarecido o objeto a ser adquirido e sua destinação, especificando quantidade, unidade e espécie?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

1.3 – Foi anexada à requisição a estimativa de valor ou apresentação de orçamento?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

1.4 – Na requisição menciona-se a dotação orçamentária específica com saldo

suficiente?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

1.5 – Na requisição constam a assinatura e a identificação do responsável pela área requisitante?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

1.6 – A solicitação de aquisição de bens ou serviços foi feita em papel timbrado ou formulário padronizado, apresentando numeração sequencial com espaço reservado para protocolo do setor de compras?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

1.7 – Foram identificados na requisição quais os recursos que irão custear as despesas?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

2 – Os documentos iniciais possuem protocolo da CPL ou do responsável pelo processo?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

3 – O processo de compra foi formalizado pela divisão de compras?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

4 – A comissão permanente de licitação foi acionada pelo prefeito para os procedimentos legais para realização do certame?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

5 – No preâmbulo do Ato Convocatório constam:

Número do processo:_____

Nome do órgão licitante:_____

Número da modalidade:_____

Tipo de licitação: _____

Descrição do objeto:_____

Legislação aplicável:_____

Local/dia/hora para recebimento de documentos e propostas: _____

Local/dia/hora para abertura das propostas: _____

Telefone para contato: _____

6 – A ordem de compra do material ou prestação de serviços foi emitida pelo prefeito?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

7 – Consta no processo certidão de regularidade para com a fazenda municipal das empresas que possuem sede no município, em cumprimento as determinações legais do artigo 29, inc. III, da Lei 8.666/93?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

8 – O processo está numerado em sequência anual; encontra-se autuado, protocolado e numerado, contendo: a requisição interna que deu origem ao processo, a autorização da autoridade competente, a descrição sucinta do objeto?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

9 – O processo possui os seguintes itens:

9.1 – Edital?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

9.2 – Anexos?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

9.3 – Minuta de contrato?

() Sim () Não Fls: _____ Obs:

10 – Os documentos foram examinados e vistados pela Acessoria Jurídica? (art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93).

() Sim () Não Fls: _____

11 – O instrumento convocatório (Edital) está devidamente rubricado em todas as vias pelo responsável pelo processo? (Lei 8.666/93, § 1º do artigo 40).

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

12 – Consta o nome do responsável no processo de nomeação da comissão de licitação?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

13 – Foi obedecido o prazo mínimo entre a publicação e a abertura de envelopes para recebimento de impugnação, esclarecimentos ou alterações?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

14 – Os envelopes de habilitação de propostas foram recebidos em ato público e lavrada a ata circunstanciada de recebimento, indicando data e hora?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

15 – Os envelopes foram rubricados no fecho pelos licitantes presentes?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

16 – Os documentos foram apreciados e rubricados pelos licitantes presentes e pela comissão permanente de Licitação? (Lei 8.666/93, art. 43, § 2º).

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

17 – Foi lavrada a ata circunstanciada contendo ocorrências, decisões e resultados assinada pelos licitantes presentes e pela comissão? (Lei 8.666/93, art. 43, § 1º).

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

18 – Foi publicado o resultado da habilitação aos licitantes?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

19 – Houve interposição de recurso?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

20 – Foi dado o prazo para interposição de recursos? (cinco dias úteis e dois dias úteis no caso de Convite – Lei 8.666/93, art. 109, inc. I e § 6º).

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

21 – Houve renúncia expressa do prazo de interposição de recurso constante na ata devidamente assinada por todos licitantes presentes ou em termo de renúncia juntado ao processo?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

22 – Houve licitante inabilitado? Os licitantes não habilitados foram devolvidos intactos? (Lei 8.666/93, art. 43 inc. II).

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

23 – Foram julgados todos os recursos? Decorrido o prazo de interposição, a comissão elaborou relatório de julgamento e divulgou o resultado final emitindo o ato de adjudicação atribuindo ao licitante vencedor o objeto da licitação?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

24 – Foi feita comunicação oficialmente ao licitante vencedor?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

25 – O processo foi encaminhado ao prefeito para sua homologação?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

26 – Houve anulação por vícios insanáveis ao procedimento, ou revogação por razão de interesse público, devidamente motivado nos termos do art. 49 da Lei 8.666/93?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

27 – Foi feita a publicação resumida do instrumento do contrato?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

28 – O processo licitatório possui capa padronizada, trazendo as informações que facilitem a identificação do processo, tais como: objeto, número do processo administrativo, exercício financeiro, unidade solicitante, modalidade de licitação, número do convite, da dispensa ou da inexigibilidade, tipo da licitação, histórico do

objeto, dotação orçamentária, certidão de atuação?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

29 – O processo está organizado na sequência cronológica, numerados os documentos mais velhos antes e no sentido das páginas de um livro? A numeração ocorre folha por folha, a partir da capa, no carimbo apostado no canto superior direito, com a rubrica de funcionário responsável, preferencialmente o secretário da Comissão Permanente de Licitação?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

30– O local onde se realizam as reuniões da Comissão Permanente de Licitação é considerado adequado e aberto a qualquer cidadão que queira acompanhá-las?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

31 – A Comissão Permanente de Licitação atestou os documentos em cópia com carimbo e assinatura de “confere com o original”?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

32 – Houve o adequado enquadramento da modalidade licitatória?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

33 – Na modalidade convite, foi convidado número mínimo de três licitantes habilitados?

() Sim () Não Fls:_____ Obs:

34 – Houve a prorrogação do prazo de vigência do contrato, atendendo as exigências constantes do § 1º do art. 64 da Lei de Licitações?

() Sim () Não Fls:_____ Obs: