

AUDITORIA NOS PROCESSOS DE COMPRAS E LICITAÇÕES MUNICIPAIS NO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE*

Claudia Ferreira Miguel¹
Edilson Barbosa¹
Gisele Dayane de Lima¹
Leandro Rozin²

RESUMO

O escopo do presente estudo foi desvelar o papel do auditor no processo de compras e licitações no serviço público de saúde. A pesquisa discute aspectos qualitativos que visam à melhoria dos processos de auditoria de licitações públicas à luz de novos paradigmas de controle inerentes à matriz de risco, seletividade e materialidade. Trata-se de uma pesquisa de revisão narrativa da literatura com base em publicações de periódicos científicos, Legislação, Protocolos e Manuais disponíveis em bases eletrônicas. Defende-se que o desenvolvimento de uma matriz de risco com base em tais achados poderá nortear o gerenciamento dos riscos da entidade, de modo a garantir que o exercício do controle, interno ou externo, se dê de forma mais econômica e efetiva, potencializando os esforços de auditoria com efetiva economia de recursos públicos, adotando metodologia aplicada em largo espectro pelos comitês aceitos pela sociedade. Foram discutidos os diplomas legais vigentes e pertinentes aos casos específicos norteados pelo texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, bem como pelas leis 8.666/1993, lei 10.520/2002 e outras que possam subsidiá-las sempre que necessário. As formas de se efetuar as compras pelo ente público são consideradas de fundamental importância para dar suporte ao serviço proposto. Isto vai desde a mais simples aquisição até as compras milionárias. Para um correto procedimento, é necessário que se observe a modalidade licitatória que melhor se adequa ao objeto a ser adquirido de acordo com as suas características bem como o seu valor e finalidade.

Palavras-Chave: Compras; Licitações; Serviço público de saúde.

ABSTRACT

The scope of this study was to reveal the role of the auditor in the procurement and bidding process in the public health service. The research discusses qualitative aspects that aim to improve the public procurement audit processes, in the light of new control paradigms inherent to the risk, selectivity and materiality matrix. It is a development of a risk matrix on such research of narrative review of the literature based on publications of scientific journals,

* Trabalho resultante da pesquisa de conclusão de curso de Especialização em Auditoria para Hospitais, Serviços, Sistemas e Planos de Saúde da Faculdade Pequeno Príncipe – FPP, 2020.

¹ Pós-Graduandos em Auditoria para Hospitais, Serviços, Sistemas e Planos de Saúde da Faculdade Pequeno Príncipe – FPP, 2020.

² Mestre em Biotecnologia Aplicada a Saúde da Criança e do Adolescente. Especialista em Auditoria para Hospitais, Serviços, Sistemas e Planos de Saúde. Docente da Faculdade Pequeno Príncipe.

Legislation, Protocols and Manuals available in electronic bases. It is argued that the based findings may guide the risk management of the entity, in order to ensure that the exercise of control, internal or external, takes place in a more economical and effective way, enhancing the auditing efforts with effective saving of public resources, adopting methodology applied in a wide spectrum by the committees accepted by society. The legal diplomas in force and pertinent to the specific cases guided by the constitutional text promulgated on October 5, 1988, as well as by laws 8,666 / 1993, law 10,520 / 2002 and others that may subsidize them whenever necessary, were discussed. The ways of making purchases by the public are considered of fundamental importance to support the proposed service. This ranges from the simplest acquisition to millionaire purchases. For a correct procedure, it is necessary to observe the bidding modality that best suits the object to be purchased according to its characteristics as well as its value and purpose.

Keywords: Shopping; Bids; Public health service.

INTRODUÇÃO

O termo obrigatoriedade, advindo do dever fazer, nos remete a qualidade do que é obrigatório por imposição legal, moral ou mesmo por convenção social. Logo, trata-se de objeto de caráter indispensável.

De acordo com a Constituição Federativa do Brasil (CFB) de 1988, esta é a definição dos meios que devem necessariamente, serem empregados no ato de comprar ou contratar algo por parte de qualquer ente público. Mais especificamente, em seu artigo 37, inciso XXI, a Constituição refere que as administrações públicas em todas as instâncias obedecem aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, que devem ser submetidos em todos processos oriundos das compras e contratações por parte do ente público. (BRASIL, 1988).

Também conhecido pela sigla LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) os princípios ora mencionados, norteiam cada processo de modo a garantir a observância constitucional quanto a isonomia, devendo a Administração selecionar a proposta mais vantajosa que, por sua vez, será processada e julgada em estrita conformidade com tais princípios de modo a garantir a probidade administrativa (RAMOS E VIEIRA, 2015).

A Legalidade trata da ordenação da lei, que deve estar sempre acima dos interesses privados e pessoais. Nesse sentido, a administração pública somente pode atuar de acordo com as leis, sempre com previsão legal, de modo que a atuação do Executivo ampare somente a vontade geral da sociedade, ou seja, o princípio da legalidade vai contra a um comportamento pessoal e instável do agente ora representante legal do ente público. É importante ressaltar que a atividade de todos os agentes públicos, desde o Presidente da República, até servidores municipais, está submetida à obediência, cumprimento e prática

das leis. É através da submissão da administração pública à lei que a atuação do poder público se torna legítimo. Logo, obedecer à administração pública é sinônimo de obedecer à lei. Deste modo, o sentimento de garantia constitucional, a certeza jurídica e a limitação do poder público contido no princípio da legalidade administrativa é o que torna possível a busca do bem comum (RAMOS E VIEIRA, 2015).

A Impessoalidade refere que na administração pública, deve-se tratar a todos sem discriminações, divergências ou convergências políticas/ideológicas, simpatias ou desavenças pessoais, não podendo haver diferença na atuação e tratamento por parte dos servidores públicos. Neste sentido, o artigo quinto da Constituição Federativa do Brasil determina que “todos são iguais perante a lei”. Logo, o princípio da impessoalidade vem para reforçar essa ideia no âmbito da administração pública (RAMOS E VIEIRA, 2015).

No princípio da Moralidade, a atuação dos agentes públicos deve sempre estar em conformidade com os princípios éticos. Entretanto, é imprescindível considerar que o princípio da moralidade não se refere exatamente à moral comum, mas aos valores morais que estão dispostos nas normas e princípios jurídicos em vigência. Assim sendo, qualquer ação que vise confundir e/ou prejudicar o exercício dos direitos por parte da sociedade será penalizada pelo descumprimento do princípio em questão. Não pode o ente público, portanto, atuar de forma divergente ao conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da administração pública (RAMOS E VIEIRA, 2015).

A Publicidade é o que garante a transparência na administração pública. Sendo este, um Estado Democrático de Direito, ao povo é que pertence o poder, portanto, não se admite qualquer tipo de ocultação de informações pelo poder público. É dever de todos os órgãos e instituições públicas disponibilizarem dados e informações a fim de honrar a prestação de contas para a sociedade. Nesse sentido, a Lei nº 12.527 de 2011 – a Lei de Acesso à Informação – vem para contemplar e regulamentar o direito de acesso à informação de modo a garantir o princípio da publicidade, princípio este já disposto no texto constitucional e, portanto, regrando as atividades da administração pública. O princípio da publicidade vigora para todos os setores em todos os âmbitos da atividade administrativa. Um dos desdobramentos desse princípio encontra-se no inc. XXXIII do art. 5.º, que reconhece a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (RAMOS E VIEIRA, 2015).

O princípio da Eficiência é sinônimo do conceito de boa administração. Observando os princípios anteriores, deve o servidor público, atuar no sentido de oferecer o melhor serviço possível preservando os recursos públicos. Ou seja, a administração pública deve sempre priorizar a execução de serviços com ótima qualidade, em conformidade com os

diplomas legais vigentes, respeitando os princípios administrativos e fazendo uso correto do orçamento público, evitando desperdícios (RAMOS E VIEIRA, 2015).

Destaca-se inicialmente, o objetivo de esclarecer as necessidades, tanto em termos de continuidade quanto de novas contratações, a fim de atender o serviço público de saúde em um momento bastante distinto e adverso para os gestores que iniciam seus trabalhos nos seis primeiros meses de gestão, momento que é possível identificar problemas herdados das gestões anteriores, ou seja, as dificuldades e os desafios a que são submetidos o serviço público de saúde na transição entre governos (ARANTES E MAGALHÃES, 2016).

A identificação de fraudes em licitação exige que seja dada a devida observância à formalização do processo, mediante a análise do edital, dos documentos apresentados pelos concorrentes e de toda a documentação relativa aos procedimentos realizados. Também exige especial atenção às irregularidades detectadas, tais como a existência de documentos sem assinatura, não autenticados, idênticos de licitantes diversos, não observância de prazos, etc. (ARANTES E MAGALHÃES, 2016).

Para garantir a qualidade no atendimento na área da saúde no serviço público, é necessário o uso de materiais, sendo imprescindível a compra de equipamentos, medicamentos, EPI's, materiais de escritório entre outros. É fundamental que os profissionais utilizem materiais de qualidade para não colocar em risco a sua saúde e nem de usuários. Por esta razão, a presença do auditor nesse processo de compras e licitações pode garantir a seriedade e eficácia no processo de compras e de licitação.

Auditoria em saúde é uma atividade em constante estruturação. Nova visão e novos princípios operacionais com o objetivo principal de um atendimento de qualidade com custos compatíveis, resultando na correção ou legalidade de processos. Para tal, faz-se necessária a análise crítica e sistemática dos processos auditados, aplicando padrões de excelência (MORAIS E BURMESTER, 2014).

Diante da relevância do auditor nesse processo, esse estudo teve por objetivo desvelar o papel do auditor no processo de compras e licitações no serviço público de saúde.

MÉTODO

A pesquisa utilizou-se da revisão narrativa de literatura, que tem por objetivo descrever um assunto específico, sob o ponto de vista teórico ou contextual e, que constitui basicamente, da análise da literatura, da interpretação e análise crítica pessoal do

pesquisador, sem a necessidade de critérios para seleção das referências utilizadas (BOTELHO, CUNHA E MACEDO, 2011).

A revisão narrativa da literatura se apropria de publicações amplas, para descrever e discutir o desenvolvimento ou o "estado da arte" de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual. Foram necessários busca em base de dados que foram além publicações em periódicos científicos, como Legislação, Protocolos e Manuais disponíveis e articulando a auditoria com compras e licitações nos serviços públicos de saúde.

As revisões narrativas não determinam as fontes de informação utilizadas de forma sistematizada, a metodologia para busca das referências, nem os critérios utilizados na avaliação e seleção dos trabalhos. Constituem-se de análise da literatura publicada em livros, artigos de revista impressas e/ou eletrônicas na interpretação e análise crítica pessoal do autor (BOTELHO, CUNHA E MACEDO, 2011).

Apesar de não haver critérios e parâmetros bem definidos para selecionar as bases bibliográficas utilizadas no desenvolvimento de um estudo de revisão narrativa, esse estudo propôs uma questão de pesquisa que norteou a busca literária para abordagem do tema proposto: *“qual o papel do auditor no processo de compras e licitações no serviço público de saúde?”*

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Superado e compreendido a atuação do ente público em conformidade ao texto constitucional, bem como aos princípios supramencionados, passamos a tratar das formas de compras e contratações na esfera pública. Como apontado inicialmente, estas ações são regidas pelo texto constitucional e por lei específica como é o caso da lei de licitações e contratos de número 8.666 de 1993.

O artigo 22 da lei 8.666 de 1993 prevê cinco modalidades de licitação sendo elas, Concorrência a Tomada De Preço; o Convite; o Concurso de Leilão. Importante destacar também que, além destas modalidades, há o Pregão que é uma modalidade de licitação prevista na lei 10.520 de 2002 e ocorre na sua forma presencial ou eletrônica. (BRASIL, 1993; BRASIL, 2002).

Na fase interna da licitação, o órgão público realiza consultas de orçamentos e pesquisa de preços de mercado a fim de prever o custo do objeto a ser licitado que poderá ser definido, tanto pela média dos valores da pesquisa realizada, como pelo valor do menor orçamento adquirido. Esta pesquisa é de fundamental importância para o processo, uma vez

que a Administração Pública definirá a modalidade da licitação através deste. Modalidade de licitação são as formas possíveis de se realizar os procedimentos a fim de se obter o melhor resultado, com uma escolha justa e vantajosa para o ente público, própria para demonstrar como será escolhido o licitante vencedor, definindo o tipo de licitação, melhor técnica, preço ou menor preço.

Embora tenhamos acabado de discorrer brevemente sobre modalidades de licitação, chamamos sua atenção neste momento para uma forma de compra e/ou contratação pelo ente público que, de certa forma, rompe a rigidez do processo licitatório, porém, sem desprezar os princípios antes mencionados primando assim pela isonomia. Isto ocorre, não a qualquer bem ou qualquer prazo, mas em casos especiais de compra onde a contratação é realizada por meio da dispensa de licitação que deve limitar-se a aquisição de bens e serviços indispensáveis ao atendimento de situações emergenciais. Para um melhor entendimento da dispensa de licitação, separamos alguns incisos da Lei Federal 8.666/1993 e os exemplificamos na forma como segue:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. (BRASIL, 1993).

A Calamidade Pública é uma situação anormal generalizada normalmente causada por grandes desastres como desabamento, enchentes ou grandes secas prolongadas. Casos como observamos nos noticiários de um prefeito decretando a emergência ou calamidade pública. Essa declaração é necessária para a hipótese de contratação direta, uma vez que ela depende do reconhecimento formal da situação calamitosa.

A Emergência se dá quando uma solução imediata se faz necessária. É quando interesse público se torna impossível de ser atendido, caso o procedimento licitatório venha ser adotado. Neste caso, a emergência não depende de declaração da situação de emergência. É importante ressaltar que apenas o decreto não justifica a dispensa de licitação. Deve, nestes casos, o gestor público, observar e cumprir com os três requisitos que autorizam a dispensa: Urgência, Risco e Meio Adequado.

A situação emergencial ou calamitosa deve, necessariamente, estarem revestidas de urgência concreta e efetiva no atendimento da necessidade pública visando afastar risco de

prejuízo ou risco a segurança de bens, pessoas, serviços ou obras. Nestes casos, é fundamental que a dispensa de licitação seja comprovadamente o único meio adequado para afastar os riscos ora mencionados, ou seja, tem que contratar imediatamente (BRASIL, 2010).

A fim de nortear os gestores públicos em suas aquisições de produtos e serviços, o Tribunal de Contas da União publicou em seu portal o Manual Licitações & Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU que reafirma a obrigatoriedade das licitações para compras e contratações pelo ente público. Neste contexto, analisando a problemática em pauta, podemos observar:

[...] Para efetuar-se qualquer despesa pública é imprescindível que haja algum processo prévio – seja sob a forma de licitação, **seja de dispensa ou de inexigibilidade** –, o qual resulta na formalização de um instrumento contratual. Essa é a razão por que os tribunais de contas se deparam rotineiramente com temas dessa natureza e têm farta jurisprudência com orientações para a adequada observância da legislação. (BRASIL, 2010, pag.3).

Pereira Junior (1997, pag. 166) ensina que “há situações em que a Administração recebe da lei o comando para a contratação direta (hipóteses do art. 17, I e II); há outras em que a Administração recebe da lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse do serviço (art. 24); hipóteses há em que a Administração defronta-se com inviabilidade fática para licitar, anuindo a lei em que é inexigível fazê-lo (art. 25); e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da lei. Estes quatro grupos de situações constituem exceções ao dever geral constitucional de licitar (art. 7º, § 5º)”.

No entendimento de Figueiredo (2003), a livre eleição do contratante pela Administração Pública é nitidamente diversa da contratação direta, pois enquanto a primeira constitui liberdade total para a escolha discricionária da Administração, a segunda é faculdade concedida à Administração em determinadas hipóteses.

O professor Justen Filho (2002) disciplina que a contratação direta se submete a um procedimento administrativo prévio, como regra, no qual a observância de etapas e formalidades é imprescindível, só sendo dispensada em casos de emergência tão grave que a demora, embora mínima, pusesse em risco a satisfação do interesse público.

A análise da contratação direta sem licitação, atende a demanda de maior urgência da gestão inicial de um município, portanto, tratamos de examinar os pressupostos da dispensa de licitação prevista no artigo 17, bem como o artigo 24, da Lei de Licitações e

Contratos Administrativos. Importante ressaltar sobre este ponto pelo fato de serem os mencionados artigos do referido diploma legal, elementos fundamentais às análises a serem realizadas para a dispensa de licitação.

Merisio *et al* (2012) discorre sobre as compras emergenciais, em municípios de pequeno porte onde os farmacêuticos entrevistados dizem utilizar a modalidade de “dispensa de licitação”. Possibilidade viável dentro de um limite de valor. A fim de adquirir os medicamentos indisponíveis no SUS, é feita uma avaliação socioeconômica do paciente pela assistência social do município e então é adquirido em uma farmácia local em caráter emergencial. Porém, esta forma de prover acesso ao medicamento é inconstitucional e não está de acordo com a Lei 8080/90 que rege o SUS.

Ainda assim, é importante frisar sobre o entendimento de Justem Filho (2002), que não considera de maior importância a distinção entre licitação dispensada e dispensável, descrita no artigo 17 uma vez que ambas estariam condicionadas a situações em que a licitação foi dispensada pelo próprio legislador, enquanto o artigo 24 autorizaria a dispensa de licitação por parte do administrador. Neste contexto, em ambos os casos, o legislador autoriza a contratação direta, cabendo a este, optar pela realização ou não da licitação. Entende-se que a natureza jurídica da dispensa prevista no artigo 17 não é distinta da contida no artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos, Lei 8.666/93.

Em quaisquer dos casos ora apresentados, que justifiquem a ausência de licitação, Justem Filho (2002) afirma que a Administração tem que justificar não apenas a presença dos pressupostos da ausência de licitação, ou seja, que a situação se enquadra em um dos casos de dispensa ou inexigibilidade previstos pela lei, mas deve indicar os fundamentos da escolha de um determinado contratante e de uma específica proposta. Além disso, deverá ser comprovada e documentada a presença dos requisitos legais que autorizam a contratação direta em um processo semelhante ao da realização de qualquer outro certame em seu molde legal.

Santos (2018) descreve que a Secretaria Municipal de Saúde é a que mais se dispõe de aquisições e contratações municipais, o Gestor de Contratos além de toda parte administrativa e jurídica, precisa saber lidar com “vida” a todo o momento, a área da Saúde precisa tratar com total seriedade e zelo os materiais que adquire, bem como zelar pelos procedimentos e normas de higiene, estipulados pela ANVISA.

Como exemplo, pode-se imaginar uma licitação que tenha como objeto a compra de café para repartições e departamentos. Suponhamos que este processo tenha sido paralisado por ordem judicial. Mesmo sendo o café algo importante em nosso dia-a-dia, esta situação não atenderia aos requisitos de dispensa por não ser essencialmente urgente. Não

há como dizer que a falta do café nessas repartições ou departamentos resultaria em prejuízos de bens, serviços, pessoas ou obras. Por outro lado, temos como exemplo, o momento difícil que foi o surgimento da gripe H1N1. Por um curto período não havia tratamento ou mesmo cura que garantisse a vida de quem houvesse contraído a doença, porém, no momento que fora descoberta uma vacina eficaz para conter o surto de âmbito global, proceder com a dispensa de licitação seria a maneira mais rápida e eficaz para a aquisição do medicamento. Isto porque demandaria o menor tempo e burocracia no trabalho que teria como objetivo, conter o surto mencionado.

É importante dizer, que neste caso, mesmo sendo o meio mais rápido para adquirir os medicamentos, a dispensa de licitação deve, necessariamente, estar acompanhada de um processo de compra bem elaborado com a devida justificativa informando a razão da dispensa.

Segundo Santos (2018) a Secretaria Municipal de Saúde dispõe de um grande volume de contratos que exige demanda de aquisições e contratações, que são de extrema importância para que o sistema de saúde do município não pare, e acabe prejudicando em um todo a população. Havendo apenas um possível fornecedor do produto a ser adquirido, não haveria razão para se licitar, porém esta seria uma condição passageira, portanto, de acordo com o artigo supracitado, não se pode falar em contratar por um período superior ao estabelecido no caput para tal fornecimento.

Esta condição temporária não se aplica aos bens imóveis, que no caso de locação, por exemplo, não depende deste fator temporário embora as necessidades possam ser similares ou até as mesmas em determinados processos. Como exemplo e para um melhor entendimento, vejamos o que diz o parágrafo décimo do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos – Nº 8.666 de 21 de junho de 1993:

X - Para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia. (BRASIL, 1993).

Suponhamos, neste caso, que um município constatou problemas estruturais no prédio do hospital local, razão pela qual fora dispensada a licitação procedendo com a contratação de outro prédio através de locação a fim de não interromper o atendimento aos usuários daquele equipamento. Portanto, dispensar a licitação seria o meio mais adequado para afastar o risco de falta de atendimento naquele órgão de saúde pública.

Observando os limites da dispensa emergencial podemos concluir que, somente é possível contratar de forma direta o estritamente necessário para afastar os riscos para a população em geral.

Insta salientar sobre a diferenciação que recai sobre a dispensa de licitação para bens e obras e serviços. No caso, para a contratação de bens não há prazo estabelecido, podendo a dispensa somente ser realizada em razão dos bens necessários para atendimento da situação emergencial ou da situação calamitosa. Por outro lado, no caso de obras ou serviços, a dispensa da licitação ocorrerá por um período de até cento e oitenta dias sendo noventa dias prorrogáveis por igual período.

Por fim, resta a análise e a importância de identificar as causas das problemáticas que impõem aos gestores a necessidade de inexigibilidade ou mesmo dispensar ou não uma determinada licitação, a fim de atender as necessidades da população, não deixando, porém, de determinar um processo de responsabilização dos envolvidos no processo, seja por desídia, inércia ou omissão, se for o caso.

Os cidadãos e os licitantes, ao tomarem ciência de irregularidade em processo licitatório, poderão denunciá-la à administração contratante e, também, aos demais órgãos de controle, de modo a evitar a ocorrência de fraudes em operações perpetradas por agentes internos ou externos, notadamente no que toca aos procedimentos licitatórios. Os Poderes Públicos têm a obrigação constitucional de instituir sistema de controle interno para identificar situações de riscos, avaliar os impactos negativos dos riscos nos objetivos e propor ações para mitigar esses eventos negativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já mencionado anteriormente, ressalvados os casos específicos pela legislação, em regra, as obras, serviços e compras em geral devem ser contratados mediante processo de licitação pública. A Constituição Federal menciona em seu artigo 37, inciso XXI, esta obrigatoriedade, abrindo exceção nos casos especificados na legislação, tornando possível a contratação direta desde que observado todos os pressupostos necessários ao processo para sua realização.

Nestes casos, a administração não realizara o mesmo procedimento licitatório que por sua vez, depende de uma determinada modalidade adotada, ou seja, não ocorre a realização da licitação, porém, sem dispensar a realização da fase interna na qual se justifica a dispensa, por exemplo. O que não ocorre nestes casos é a realização da fase externa, onde se realiza a abertura da sessão em sua data previamente marcada com seus

respectivos prazos de editais, contestações, impugnações, e outros decorrentes do processo ordinário.

Para efetuar-se qualquer despesa pública, é imprescindível que haja algum processo prévio, seja sob a forma de licitação, seja de dispensa ou de inexigibilidade, o qual resulta na formalização de um instrumento contratual. Essa é a razão por que os tribunais de contas se deparam rotineiramente com temas dessa natureza e tem farta jurisprudência com orientações para a adequada observância da legislação.

Vários fatores podem levar à ocorrência de fraudes em licitação, tais como o universo restrito de competidores e a cartelização. Além disso, deve-se atentar para os fatores que podem fazer com que determinado processo licitatório, em concreto, venha a ser objeto de fraude, como, por exemplo, a falta de estrutura e o despreparo dos servidores da Administração contratante e a inadequada elaboração do edital.

Em relação ao combate às infrações nas compras públicas, não basta a elaboração de normas, é fundamental o constante aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e a efetiva observância das normas aplicáveis, notadamente por meio da introdução em nossas práticas de auditoria dos conceitos de matriz de risco, seletividade e materialidade.

REFERÊNCIAS

ARANTES, E.B., MAGALHÃES, M.V. **Direcionamento Como Fraude Na Licitação**. Abril/2016. Disponível em: <file:///E:/Users/pauli/Downloads/45-Texto%20do%20artigo-90-1-10-20160826.pdf> Acesso em 03/2020.

BOTELHO, L.L.R., CUNHA, C.C.A., MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão Soc.** 5(11):121-36. maio/agosto, 2011. Disponível: <http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1220> Acesso em: 05.mar.2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 10/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília, 2010. Disponível: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>> Acesso 01/2020.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Nº 8.666**, 1993.

BRASIL. **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 10/2020.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
Gerenciamento de riscos corporativos — estrutura integrada. Disponível em:
<http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>.
Acesso em: 12/2019.

FIGUEIREDO, L.V. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos-4-edicao.htm>> Acesso em 01/2020.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MERISIO, A., KLEBA, M.E., SILVA, N.C., KOVALESKI, D.F. A aquisição de medicamentos para o Sistema Único de Saúde em municípios de pequeno porte do Estado de Santa Catarina. **Rev BrasFarm** 2012; Disponível em: <file:///E:/Users/pauli/Downloads/a-aquisiao-de-medicamentos-para-o-sistema-unico-de-saude-em-municipios-de-pequeno-porte-do-estado-de-santa-catarina_compress.pdf> Acesso em 12/2020.

MORAIS M.V; BURMESTER H. **Auditoria em saúde**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PEREIRA JUNIOR, J.T. **Comentários à lei de licitações e contratações da Administração Pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

RAMOS, S. S., VIEIRA, K.M. **Matriz LIMPE: Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal**. Março/maio 2015. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periódicos/arq_pdf/a_1601.pdf> Acesso em 03/2020.

SANTOS, D.P. **A Importância Das Licitações Públicas E Da Gestão De Contratos Na Administração Municipal, O Exemplo De Itapevi / Sp**. Curitiba 2018pág 35. Disponível em:<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/10468/1/CT_GPMP_VI_2018_03.pdf> Acesso em 12/2020.