



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR  
VICE-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO E  
PÓS-GRADUAÇÃO - VRE  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO E GESTÃO  
DE CONFLITOS**

**RENATA AZEVEDO DE MENEZES**

**DEMANDAS DE AQUISIÇÃO: PROPOSTA DE MELHORIA DA  
COMUNICAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO CEARÁ E A SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE  
DE FORTALEZA**

Fortaleza - CE  
Dezembro, 2023

RENATA AZEVEDO DE MENEZES

**DEMANDAS DE AQUISIÇÃO: PROPOSTA DE MELHORIA DA  
COMUNICAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO CEARÁ E A SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE  
DE FORTALEZA**

Dissertação apresentada à Vice-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos, sob a orientação do Prof. Dr. Rômulo Guilherme Leitão.

Fortaleza - CE  
Dezembro, 2023

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

Menezes, Renata Azevedo de.

Demandas de aquisição: proposta de melhoria da comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza / Renata Azevedo de Menezes. - 2023

104 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado Profissional Em Direito E Gestão De Conflitos, Fortaleza, 2023.

Orientação: Rômulo Guilherme Leitão.

1. Controle externo . 2. Tribunal de Contas. 3. Administração Pública. 4. Aquisições. 5. Comunicação. I. Leitão, Rômulo Guilherme. II. Título.

---

RENATA AZEVEDO DE MENEZES

**DEMANDAS DE AQUISIÇÃO: PROPOSTA DE MELHORIA DA  
COMUNICAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ  
E A SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE FORTALEZA**

Aprovada em: 15 de dezembro de 2023.

**BANCA  
EXAMINADORA**

DocuSigned by:

*Rômulo Guilherme Leitão*

6CB27607AD9C4EF...

---

Prof. Dr. Rômulo Guilherme Leitão (UNIFOR)

DocuSigned by:

*Clarissa Sampaio Silva*

86393C84A3584F8...

---

Profª. Dra. Clarissa Sampaio Silva (UNIFOR)

DocuSigned by:

*Jânio Pereira da Cunha*

2C0FA1766615449...

---

Prof. Dr. Jânio Pereira da Cunha (UNICHRISTUS)

A Deus, por todas as bênçãos em minha vida. Ao meu filho Guilherme, por todo amor e compreensão com a minha ausência nos meus momentos dedicados ao estudo. Ao meu marido Carlos Emanuel por sempre acreditar em mim e me ajudar a realizar meus sonhos. Aos meus pais, Raimunda e Roberto, por todos os ensinamentos e incentivo. Aos meus irmãos, sobrinhos, tios e primos por toda força e amor. Ao meu estimado orientador, Rômulo Leitão, sempre solícito, pela dedicação na condução desta pesquisa e compartilhamento de conhecimento.

## RESUMO

Este estudo busca apresentar propostas para melhoria da comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE/CE e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza - SMS visando melhor atender ao interesse público, assegurar a execução do controle externo e garantir segurança jurídica ao gestor público municipal. Para isso, foi preciso abordar o controle externo de compras no âmbito da Administração Pública Municipal, especialmente no que diz respeito às aquisições de bens e serviços realizadas pelo órgão municipal, realizando inclusive uma análise das atuações da Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações e da Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria da SMS, bem como da execução do controle interno realizado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Município e o respectivo reflexo perante ao controle externo. Para tanto, apresenta-se proposta de intervenção a ser implementada com o aprimoramento na comunicação entre os dois órgãos. Quanto aos aspectos metodológicos, foi utilizada pesquisa bibliográfica e documental, por meio da análise de diplomas normativos e sítios eletrônicos da Prefeitura de Fortaleza e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

**Palavras-chave:** Controle externo. Tribunal de Contas. Administração Pública. Aquisições. Comunicação.

## ABSTRACT

This study seeks to present proposals for improving communication between the Court of Auditors of the State of Ceará - TCE/CE and the Municipal Health Secretariat of Fortaleza - SMS, in order to better serve the public interest, ensure the execution of external control and guarantee legal certainty to the municipal public manager. For this, it was necessary to address the external control of purchases within the scope of the Municipal Public Administration, especially with regard to the acquisition of goods and services carried out by the municipal body, including carrying out an analysis of the actions of the Coordination of Management of Purchases and Tenders and of the Management Coordination of Internal Control and Ombudsman of the SMS, as well as the execution of the internal control carried out by the Comptroller's Office and General Ombudsman of the Municipality and the respective reflection before the external control. To this end, an intervention proposal is presented to be implemented with the improvement of communication between the two bodies. As for the methodological aspects, bibliographical and documental research was used, through the analysis of normative diplomas and electronic sites of the City Hall of Fortaleza and the Court of Auditors of the State of Ceará.

**Keywords:** External control. Audit Office. Public administration. Acquisitions. Communication.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. CONTROLE EXTERNO DE COMPRAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL .....</b>	<b>12</b>
1.1. Origem dos mecanismos de controle de contas da Administração Pública .	12
1.2. Tribunal de Contas do Estado do Ceará: competência e estrutura organizacional.....	18
a) Da competência.....	18
b) Da estrutura organizacional.....	25
1.3. Mecanismos de controle: Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará utilizado pelo TCE. ....	29
1.4. Controle externo de compras no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza. ....	34
<b>2. A SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE FORTALEZA: AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS .....</b>	<b>39</b>
2.1. Competência e estrutura organizacional.....	39
2.2. A atuação da Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações.....	43
2.3. A Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde. ....	51
2.4. Mecanismos de comunicação entre TCE/CE e SMS. ....	55
<b>3. CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: EXECUÇÃO DO CONTROLE INTERNO E AUXÍLIO/ACOMPANHAMENTO AO CONTROLE EXTERNO .....</b>	<b>65</b>
3.1. O controle interno desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria do Município de Fortaleza e a sua influência no controle externo desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.....	65
3.2. O Portal da Transparência para publicização de dados.....	74
3.3. O papel de articulação da CGM com os demais órgãos municipais para a melhoria da comunicação com o TCE/CE. ....	79
<b>4. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: DA MELHORIA DA COMUNICAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ E A SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE FORTALEZA NAS DEMANDAS DE AQUISIÇÃO .....</b>	<b>84</b>

4.1.	Motivos para apresentação da proposta .....	85
4.2.	Apresentação da proposta .....	88
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>94</b>
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>96</b>

## INTRODUÇÃO

A Dissertação que ora se apresenta possui como tema a exposição de propostas para tornar mais célere e efetiva a comunicação existente entre a Secretaria Municipal da Saúde - SMS e o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE nas demandas de aquisição. Referidas propostas visam realizar melhorias na comunicação entre a Pasta Municipal da Saúde de Fortaleza e o órgão de controle externo do estado do Ceará, de modo a facilitar o diálogo, tendo como propósito o atingimento do interesse público, proporcionar transparência aos recursos públicos e evitar a aplicação de penalidades, quando plenamente sanáveis, ao Gestor Público titular da Secretaria.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará é órgão de *status* constitucional que realiza o controle externo das unidades administrativas dos Poderes do Estado do Ceará, dos respectivos Municípios, do Ministério Público e das entidades da Administração Indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual ou Municipal.

A Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, órgão integrante do Executivo municipal, é controlada externamente pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, possuindo o dever legal de prestação de contas perante ao mencionado órgão de controle externo, devendo manter uma constante comunicação para atender às informações demandadas pelo Órgão de Contas sempre que acionada.

No presente trabalho se aborda mais especificamente a comunicação do TCE/CE sobre a SMS de Fortaleza em relação ao controle externo exercido em relação às demandas de aquisição, sendo demonstrada como se dá comunicação entre os dois órgãos públicos e apresentadas propostas para o aperfeiçoamento da comunicação entre os respectivos órgãos públicos de modo a incentivar a melhoria, a agilidade das respostas às demandas contemplando o interesse público de modo a evidenciar a transparência da gestão pública.

Em meio a inúmeras demandas realizadas pelo TCE/CE apresentadas rotineiramente à SMS, são requisitados vários documentos, informações, dados a serem atendidos em um curto prazo, enquanto que são gigantescas as atividades cotidianas da Setorial da Saúde, não podendo serem suspensas ou cessadas para atender prontamente e especificamente aos Órgãos de Controle, haja vista a essencialidade do trabalho desenvolvido para a constante melhoria da saúde no

município de Fortaleza.

Importante notar que a SMS atua de modo preventivo de modo a evitar prejuízos ao Erário municipal a partir da criação da Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria criada pelo Decreto Municipal nº 14.965/2021, sendo realizado trabalho de auditoria preventiva como forma de zelar pelos recursos públicos. Nesse ínterim, há também a atuação da Controladoria e Ouvidoria-Geral do Município de Fortaleza-CGM que realiza o apoio e a orientação dos órgãos da Administração Municipal quanto ao cumprimento dos procedimentos legais que disciplinam a execução do gasto público, sendo assegurado o direito de acesso à informação.

Diante das árduas tarefas desempenhadas na SMS visando sempre à melhoria do Sistema Único de Saúde, torna-se uma preocupação também o atendimento das diversas requisições expedidas pelo TCE/CE, haja vista a intenção primordial da gestão pública municipal em zelar pelo Erário Público, sempre atendendo ao interesse público. Necessário frisar que o mencionado órgão de controle concentra sua fiscalização, principalmente, nas aquisições de bens e serviços oriundas de dispensas de licitação, sendo essas os principais “gargalos” a serem sanados nas demandas fiscalizatórias.

Assim, indaga-se: O que deve ser feito para tornar a comunicação TCECE e SMS mais célere e efetiva em relação às demandas de aquisição?

A partir do contexto acima esboçado, esta pesquisa visa à obtenção de resposta sobre como tornar mais célere e efetiva a comunicação existente entre a SMS - Fortaleza e o TCE/CE. Para tanto, esta pesquisa é dividida em quatro capítulos. O capítulo 1 trata do controle externo de compras no âmbito da Administração Pública Municipal, sendo abordadas a estrutura organizacional e a competência do TCE/CE, bem como seu mecanismo de controle com a utilização do Portal de Licitações.

Nessa toada, o segundo capítulo evidencia as demandas de aquisições de bens e serviços realizadas no âmbito de SMS, sendo estudadas as respectivas estrutura organizacional e competência, a atuação da Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações no âmbito interno da Pasta da Saúde e os mecanismos de comunicação entre o Órgão de Contas estadual e a SMS.

Nessa ordem de ideias, o capítulo 3 trará uma abordagem acerca da Controladoria e Ouvidoria-Geral do Município de Fortaleza, sendo contemplado o controle interno desenvolvido por tal órgão e a sua influência no controle externo, além

de tratar sobre o Portal da Transparência para publicização de dados e o papel de articulação da CGM com os demais órgãos municipais para a melhoria da comunicação entre TCE/CE e a CGM.

Pretende-se com esta pesquisa em seu capítulo 4, como projeto de intervenção, aperfeiçoar o diálogo entre o TCE/CE e a SMS a partir da criação de um comitê Gestor para recebimento de demandas, atendimento e interlocução entre os órgãos; melhor estruturar o setor de Controle Interno (Criado a partir do Decreto nº 14.965/2021); identificar principais “gargalos” na comunicação para reduzir a aplicação de penalidades ao Gestor Público; realizar melhorias do Portal da Transparência; incentivar a implementação de ferramentas tecnológicas e a aplicação de técnicas de *Visual Law*; aperfeiçoar a articulação com a CGM e PGM em demandas complexas, incentivando à melhoria, agilidade das respostas às demandas, de forma a demonstrar interesse na satisfação dos pleitos e no atendimento do interesse público, através de transparência dos dados /informações públicos.

A implementação destas propostas dar-se-á através de planejamento estratégico fundado em estudo e pesquisas qualitativas de natureza bibliográfica, documental e jurisprudencial, acerca das necessidades mais recorrentes na comunicação TCE/CE e SMS, refletindo sobre de que modo tais demandas podem ser atendidas pelo Município para dar transparência à gestão pública e atender ao interesse público. O trabalho será desenvolvido com o aproveitamento da estrutura já existente, sem a necessidade de contratação de novos servidores, mediante diálogo entre as instituições envolvidas e estudo específico para a elaboração do instrumento normativo com suporte na jurisprudência, doutrina e estatísticas.

## **1. CONTROLE EXTERNO DE COMPRAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

O controle externo da Administração Pública é realizado para primar pelo bom desempenho das atividades estatais, priorizar a satisfação do interesse público, contribuindo com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade, seja na esfera federal, estadual ou municipal.

Tratar-se-á, nesta seção, do controle externo de compras no âmbito municipal, mais especificamente acerca do controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará perante à Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, sendo pormenorizada a origem dos mecanismos de controle de contas; a competência, a estrutura organizacional e os meios de controle do respectivo Órgão de Contas sob a Pasta Setorial da Saúde.

### **1.1. Origem dos mecanismos de controle de contas da Administração Pública**

O funcionamento da Administração Pública provoca, obrigatoriamente, a existência de uma atividade financeira que consiste na obtenção, na gestão e, finalmente, na aplicação de recursos financeiros. Essa atividade financeira tem uma natureza instrumental já que há uma relação de meio e fim, dado que é por intermédio dessa que o Poder Público pode exercer todas as demais atividades necessárias para assegurar a preservação dos direitos para a satisfação da necessidade coletiva. (BASTOS, 2001, p. 9)

A Constituição Federal de 1988 identifica essas necessidades nos direitos que preceitua, relacionando-os dessa forma: a) direitos individuais: (art. 5º); b) direitos coletivos, que representam os direitos do homem como integrante de uma coletividade (art. 5º); c) direitos sociais, que se subdividem em direitos sociais propriamente ditos (art. 6º)<sup>1</sup> e direitos trabalhistas (arts. 7º ao 11); d) direitos à nacionalidade, que se referem ao vínculo jurídico-político entre a pessoa e o Estado (arts. 12 e 13); e) direitos políticos, relativos à participação na vida política do Estado (arts. 14 ao 17). Contudo, encontramos ao longo de todo o texto constitucional outros tantos direitos assegurados aos cidadãos, que se transfiguram em deveres reconhecidos pelo Estado. (ABRAHAM, 2021)

No entanto, Abraham (2021) aduz que para assegurar a efetividade desses direitos e consolidá-los em bens e serviços disponibilizados aos cidadãos, o Estado necessita de recursos, principalmente aqueles de ordem financeira, que advirão da exploração de seus próprios bens e rendas ou derivarão do patrimônio do cidadão, angariados em conformidade com as normas do Estado de Direito.

Além da arrecadação é preciso prover o Estado de mecanismos para praticar uma eficiente gestão de tais recursos, bem como estabelecer parâmetros para sua aplicação, atendendo verdadeiramente aos interesses da coletividade e às demandas públicas. (ABRAHAM, 2021)

Calixto e Velázquez (2005) anunciam que, por conseguinte, o Gestor público ao exercer seu mister na Administração Pública se depara com o obstáculo de lidar com recursos exíguos no atendimento a exigências cada vez maiores e mais criteriosas por parte da sociedade, demandando desses profissionais uma crescente preocupação no que diz respeito à transparência administrativa e a um controle mais eficiente no âmbito das instituições públicas.

A atuação do Estado nacional, segundo França (2016) deve estar direcionada a viabilizar o exercício de seu poder-dever de proporcionar a apropriada tutela de direitos e assegurar deveres, estabelecendo, assim, os limites de seu desempenho e a indicação de prováveis caminhos corretivos de eventuais disparates cometidos, caracterizados, pelas indevidas restrições estatais da ampla e apropriada aplicação do art. 5º, XXXV, da CF/88.

Para Citadini (1995), no Estado Democrático, compreendendo-se como tal a organização do país com poderes restritos, com dirigentes eleitos periodicamente, em eleições livres, por sufrágio universal e voto direto e secreto garantindo as liberdades fundamentais da pessoa humana previstas constitucionalmente, torna-se indispensável que os atos de índole financeira da Administração sejam controlados por um órgão externo à própria Administração e dotado de autonomia e de garantias, para a execução das atividades.

Controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro, de acordo com Meirelles (2008).

Souza e Pamplona (2018) enunciam que o termo “controle” sempre está atrelado a significados que denotem administração, gerência, gestão e etc. O controle dos atos da Administração Pública consiste em fiscalizar a atividade administrativa a

fim de evitar, identificar e corrigir falhas, além de, eventualmente, sancionar os responsáveis, com o objetivo de que a atividade administrativa não proporcione o bem comum à população.

Para Carvalho Filho (2007), o controle na Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder. Enquanto o poder de fiscalização consiste na verificação do cumprimento da finalidade pública, o poder de revisão refere-se à possibilidade de corrigir as condutas administrativas indesejáveis.

Essencialmente, o controle da Administração Pública é a força aplicada ao maquinário administrativo estatal almejando o objetivo de impedir sua atividade além dos limites do sistema legal institucionalizado, contrapondo os valores que conformam o Direito, como se identifica em atos de corrupção, em atos que acarretem prejuízos ao Erário. É, sucintamente, a atividade que determina como a Administração deve se portar para cumprir sua missão constitucional.(FRANÇA, 2016)

O controle na Administração Pública tem origem democrática, ou seja, quanto mais transparentes são as prestações de contas, maior a condição de efetivar controles. Controlar é assistir, assessorar, contribuir para acompanhar a aplicação dos gastos públicos. Conforme CF/88 a função do controle tem três vertentes: externa, interna e social. O controle externo é atribuição do poder legislativo, auxiliado pelos tribunais de contas, cuja finalidade é verificar a probidade. (MACIEL; ARAÚJO; MACIEL; FIRMIANO DA SILVA, 2019)

Esta pesquisa pretende examinar como se dá o controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em face da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza e investigar de que modo podem ser implementadas melhorias na comunicação entre as duas instituições, de modo a ser realizada uma interlocução mais célere e efetivas nas demandas relacionadas com aquisições públicas de bens e serviços da Pasta da Saúde de Fortaleza.

O próprio desenvolvimento do Estado requer a necessidade de um órgão de controle dos atos de índole administrativo-financeira, sendo imprescindível que haja uma instituição autônoma e independente com o objetivo de fiscalizar a atividade financeira do Estado, como é o caso do Tribunal de Contas, seja em âmbito federal, estadual ou municipal. (PASCOAL, 2000)

O termo controle externo é utilizado para tratar de dois temas distintos, um com

o conteúdo de fiscalização contábil, financeira, patrimonial, administrativa, a cargo do Poder Legislativo com o auxílio de órgãos especializados de contas; outro no sentido de controle sobre a atividade policial, no encargo do Ministério Público. É sobre aquela a aceção de interesse deste trabalho mais especificamente no âmbito da Pasta da Saúde do Município de Fortaleza. (BARROSO FILHO, 2017)

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais. (SILVA, 2004)

Por isso, o controle externo realizar-se-á em todos os órgãos e sobre qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens, ou valores públicos, inclusive aquelas que não compõem a estrutura organizacional do Estado. (MENESES, 2022)

Tratando-se de controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará no âmbito da Administração Pública Municipal de Fortaleza, é interessante ressaltar o artigo 31 da Constituição Federal, constata no Capítulo IV intitulado “Dos Municípios”, o qual dispõe sobre as normas sobre a organização político-administrativa do Ente Municipal, nos seguintes termos:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§1º. O Controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Souza e Pamplona (2018) citam que o controle externo pode ser jurisdicional, político, técnico e social. O controle externo jurisdicional é exercido pelo Poder Judiciário, que aprecia os motivos e fins dos atos administrativos a fim de identificar os elementos de legalidade desses atos. O controle externo realizado pelo Poder Legislativo se desdobra em controle político e controle técnico. O controle político é

realizado pelas casas legislativas que, por meio de instrumentos, tais como os pedidos escritos de informação, a convocação para comparecimento, as comissões parlamentares de inquérito (CPI), a fiscalização direta, aprovações e autorizações de atos do executivo, sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, concretizam a sua função controladora. O controle técnico abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, e é exercido pelo Poder Legislativo ao lado do Tribunal de Contas. Já o controle social é o exercido pela sociedade.

Segundo Lima (2019) o controle é externo porque realizado, de forma independente, por outro poder, distinto daquele responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis de controle, sendo atribuído ora ao Poder Legislativo, ora ao Poder Judiciário, de vez que as principais funções estatais de realização de políticas públicas são de responsabilidade do Poder Executivo.

Consoante Silva (2014) a missão dos Tribunais de Contas em linhas gerais é assegurar que os recursos públicos sejam arrecadados, aplicados ou utilizados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, tendo em vista a plena satisfação do interesse público.

A organização do primeiro Tribunal de Contas com características próximas às atuais foi obra de Napoleão Bonaparte que, em 1807, criou a *Cour des Comptes* francesa, como modelo de tribunal administrativo para os Estados modernos, inclusive com a presença de um Ministério Público especializado. (LIMA, 2019)

Na sequência, Lima (2019) afirma que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em Paris em agosto de 1789, no seu artigo 15, consagrou o direito da sociedade de “pedir contas” a todo agente público de sua administração. O corolário desse direito é o dever de prestar contas imposto a todos aqueles responsáveis pela aplicação e gerência de bens e recursos públicos. O exame de tais prestações de contas constitui um dos principais objetos do controle externo.

Nesse sentido, houve uma constante evolução do controle externo, mundialmente, tanto na esfera federal, estadual, como municipal, objeto da presente pesquisa. No contexto brasileiro, o controle externo por meio dos Tribunais de Contas tem suas raízes no Império. O Decreto nº 966, de 1890, distribuiu a criação do Tribunal de Contas da União, seguindo a tradição de outros países que já possuíam essas instituições. Ao longo do tempo, os Tribunais de Contas se multiplicaram nas esferas estaduais e municipais, desempenhando um papel fundamental na verificação da

regularidade, legalidade e eficiência na gestão dos recursos públicos. Hoje, os Tribunais de Contas desempenham um papel crucial na promoção da transparência, na prevenção e combate à corrupção e no aprimoramento da gestão pública no Brasil e em muitos outros países ao redor do mundo.

Ao Poder Legislativo Municipal de Fortaleza, com o auxílio do TCE/CE, cabe exercer, nos termos do artigo 71, da Constituição Federal, artigo 69, da Constituição do Estado do Ceará e do artigo 101, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, o controle externo da Administração Pública, *in verbis*:

Constituição Federal

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Constituição do Estado do Ceará

Art. 69. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado

Lei Orgânica do Município de Fortaleza

Art. 101. Qualquer cidadão, partido político, sindicato ou entidade da sociedade civil local, inclusive controladoria social criada livremente por usuários, na forma e prazo estabelecidos em lei, poderá obter informações a respeito da execução de contratos ou consórcios firmados por órgãos públicos ou entidades integrantes da administração direta, indireta e fundacional do Município, podendo, ainda, denunciar quaisquer irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas ou à Câmara Municipal.

A Corte de Contas possui duas atribuições principais, que são a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo através de parecer prévio e o julgamento dos ordenadores de despesa. Considerando que quem administra bens de terceiros tem o dever de prestar contas, fica evidente que, ainda quando o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal se refere à administração de recursos da União, o dever de prestar contas se estende a todos os demais entes da Federação, nos termos do princípio da simetria previsto no art. 75 da mesma Carta Política. Por isso, é comum que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios reiterem o referido texto constitucional. (SOUZA; PAMPLONA, 2018)

Nesse sentido, aborda-se especificadamente o controle externo da Corte de Contas cearense direcionado à Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, de modo a se buscar alternativas de melhoria da comunicação entre esses dois órgãos de modo a viabilizar o melhor atingimento do interesse público.

## 1.2. Tribunal de Contas do Estado do Ceará: competência e estrutura organizacional.

A competência e a estrutura organizacional da Corte de Contas do Ceará se encontram dispostas nos artigos 1 a 3 e 65 a 97, respectivamente, da Lei nº 17.209, de 15.05.2020, conhecida como Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os quais serão adiante analisados pormenorizadamente, oportunidade na qual será iniciado o estudo pela competência da Corte de Contas e, em seguida, haverá a explanação da respectiva estrutura organizacional.

### a) Da competência

Souza e Pamplona (2018) trazem que muito antes da Constituição de 1988, foi a Constituição de 1967 que implantou o Sistema de Fiscalização Financeira e Orçamentária e trouxe inovações em relação à Constituição anterior (a de 1946), uma vez que o Sistema implantado pela Constituição de 1967 era baseado no duplo controle, externo (com ênfase para a atuação do Tribunal de Contas) e interno (exercido internamente por cada Poder), cuja execução se dava através do procedimento de auditoria e julgamento das contas dos Administradores Públicos.

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu o Estado Democrático de Direito brasileiro e fortaleceu as instituições de controle externo, a julgar pelo papel essencial desempenhado por essas instituições para a manutenção da Administração Pública. (MENESES, 2022)

Souza e Pamplona (2018) aduzem que a Carta Magna brasileira nos artigos de 70 a 75, constantes da Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, do capítulo 1- Do Poder Legislativo, do Título IV – Da Organização do Estado, apresenta a ideia do dever de prestar contas, isto porque qualquer pessoa, tal qual o Ordenador de Despesas, que utilize, arrecade, guarde, gerencie e administre dinheiros, bens e valores públicos possui, em decorrência desta responsabilidade, o dever, a obrigação e, também, o direito de prestar contas. Daí surge a figura do devedor de contas, mostrando que a responsabilidade é indissociável do dever de prestar contas. É uma consequência lógica decorrente do poder de gestão de algo que não pertence a quem gere, é também um meio de demonstrar a probidade na aplicação do dinheiro do contribuinte.

A primeira Constituição que previu o Tribunal de Contas foi a de 1891 no artigo 89, conferindo a este órgão a competência para liquidar e verificar a legalidade das contas da receita e da despesa antes de serem prestadas para o Congresso Nacional. A instalação deste Tribunal ocorreu no ano de 1893. (MELO, 2012)

As competências do Tribunal de Contas estão assinaladas ao longo dos artigos 71 a 74, da Constituição Federal. Nesses dispositivos, o Texto Constitucional faz menção ao Tribunal de Contas da União e ao controle que é exercido sobre a Administração Pública Federal.

No entanto, estatui o artigo 75 da Lei Maior que as normas consignadas nos artigos 71 a 74 aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados. (PASCOAL, 2000)

Lima e Diniz (2018) expõem que o artigo 70 da CF estabelece que a fiscalização engloba as dimensões da legalidade, da economicidade e da legitimidade. Não basta, portanto, avaliar que determinado gasto público está em conformidade com a legislação, mas cabe verificar se está em sintonia com critérios de economia e se atende anseios legítimos. É claro que há sempre espaço para discricionariedade do gestor público, sendo vedado ao órgão de controle substituí-lo na tomada de decisões. [...] O administrador público, ao contrário, deve tomar decisões que levem em conta a agregação de valor para a sociedade (value for money), decisões devidamente amparadas nas melhores técnicas, que avaliem custos e benefícios.

Levando-se em consideração que quem administra bens de terceiros tem o dever de prestar contas, fica claro que, ainda quando o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal se refere à administração de recursos da União, o dever de prestar contas se estende a todos os demais entes da Federação, nos termos do princípio da simetria previsto no art. 75 da mesma Carta Política, sendo comum que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios repliquem o referido texto constitucional. (SOUZA, PAMPLONA, 2018)

Continuam a aduzirem que a notabilidade do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal está diretamente ligada à extensão da atividade financeira do Estado, pois evidencia que qualquer pessoa, física ou jurídica, que maneje, direta ou indiretamente, recursos públicos estará compelida a prestar contas.

O artigo 71, da Constituição Federal, ao abordar o controle externo, concedeu à Corte de Contas duas atribuições: a de apreciar as contas anuais do Chefe do

Executivo, por meio de parecer prévio, em auxílio ao Poder Legislativo, que é o órgão que pode julgar estas contas anuais, já conhecidas por nós como contas de governo; e, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, tratam-se aqui das contas de gestão. Enquanto o julgamento das contas de governo é um julgamento político, as contas de gestão, julgadas pelo Tribunal de Contas, submetem-se a um julgamento técnico e objetivo, que pode implicar, nos casos onde for comprovado dano ao patrimônio público, em um acórdão, com caráter de título executivo, a imputar o débito ao responsável. (SOUZA; PAMPLONA, 2018)

A competência fiscalizadora do Tribunal de Contas é irrenunciável e se exerce na forma própria, sendo exclusiva e indelegável. (FREITAS; MILESKI, 2013)

O Tribunal de Contas, no Brasil, é uma instituição com raiz constitucional, decidindo de forma colegiada, incumbida de julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar o Poder Legislativo na atuação do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo. Há duas competências nesse conceito: (FERNANDES, 1999).

Na sequência Fernandes (1999) expõe que a primeira diz respeito à competência privativa de julgar contas, não sendo o Tribunal de Contas um simples órgão administrativo, mas praticando uma análise sobre os exatores, os que têm em seu poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos. Nesse sentido, é competência do TCE julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e dos Municípios e do Ministério Público e das entidades da administração indireta, abrangidas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual ou municipal, bem como as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao Erário.

Continua a expor Fernandes (1999) que a segunda se refere à sua posição constitucional, em que realiza a função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração e no julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, analisar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelo Prefeito, mediante parecer prévio, a ser elaborado em 60 (sessenta) dias, a contar do seu recebimento, que será encaminhado à Assembleia Legislativa e

ao Governador do Estado, no primeiro caso, e mediante parecer prévio, a ser elaborado em um ano, a contar do seu recebimento, que será encaminhado à Câmara Municipal e ao Prefeito, no segundo.

Simões (2014) traz que anualmente, os Tribunais de Contas apreciam as Contas dos Chefes do Poder Executivo por meio de relatório e parecer prévio. Trata-se de uma das competências constitucionais mais importantes – se não a maior – a eles atribuídas, uma vez que a análise técnica permite que a população brasileira conheça os efetivos resultados alcançados pela Administração Pública no ano que transcorreu.

Em outros termos, a apreciação das Contas de Governo é também um instrumento valioso de transparência que possibilita ao cidadão a cobrança por melhores resultados em setores nos quais os objetivos não foram atingidos adequadamente. (SIMÕES, 2014).

O professor Ives Gandra da Silva Martins salienta que: “a função do Tribunal de Contas, no que concerne às contas presidenciais, é, todavia, meramente opinativa. Apesar de seu exame ser apenas técnico, tal parecer não possui qualquer força sem o Congresso Nacional, que, no mais das vezes, julgará política e não tecnicamente o Presidente”. (MARTINS, 2002)

O Supremo Tribunal Federal, Suprema Corte brasileira, já julgou reiteradamente, inclusive na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715/TO que o exercício da competência do art. 71, II pelo Tribunal de Contas não fica de modo algum subordinado ao crivo do Legislativo.

Como visto anteriormente, até a Constituição de 1988, as fiscalizações dos Tribunais de Contas restringiam-se a auditorias financeiras e orçamentárias. A partir da nova Carta, ampliaram-se as dimensões da fiscalização exercida pelo controle externo, cabendo-lhe examinar os aspectos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da gestão pública, sob os critérios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (LIMA, 2021).

Nesse sentido o TCE possui como competência proceder, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa ou das Câmaras Municipais ou de suas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado ou dos Municípios e do Ministério Público, assim como das demais entidades da Administração indireta,

incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. (FERNANDES, 1999)

Compete ainda ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará de acordo com o inciso IV, artigo 1º, da Lei nº 12.509/1995, conhecida como Lei Orgânica da Corte de Contas Cearense, acompanhar a arrecadação da receita a cargo do Estado e do Município e a das entidades da Administração Indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual ou Municipal, mediante inspeções e auditorias ou por meio de demonstrativos próprios, inclusive a análise trimestral dos balancetes.

Na sequência das competências estabelecidas pela citada Lei Orgânica, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual ou Municipal, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

A homologação do cálculo das quotas do ICMS devidas aos Municípios é mais uma atribuição do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, nos termos do inciso XI do Art. 76, da Constituição Estadual, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos.

A Corte de Contas do Estado do Ceará é responsável por representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Secretário de Estado ou de Município ou autoridades de nível hierárquico equivalente, de acordo com o inciso VII, artigo 1º, da Lei Orgânica do TCE/CE.

De acordo com Almeida (2005), o art. 71 da Constituição Federal de 1988 traz as competências do Tribunal de Contas da União que, pelo Princípio da Simetria, são as mesmas das Cortes estaduais, sendo destacadas as atribuições agrupadas nas seguintes categorias: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria.

A função fiscalizadora consiste na realização de inspetorias e auditorias em órgãos e entes da administração direta e indireta. Dentro desta função, é examinada a legalidade dos atos de admissão e de aposentadoria, por exemplo, bem como, a aplicação das transferências de recursos federais aos municípios, o cumprimento da

Lei de Responsabilidade Fiscal (principalmente no que tange à despesa com pessoal), do endividamento público e ainda os editais de licitação, atos de dispensa e inexigibilidade. (ALMEIDA, 2005)

O título atribuído à função judicante gera algumas controvérsias. Necessário frisar que os Tribunais de Contas não exercem função jurisdicional. Quando a Constituição de 1988 dispõe, em seu art. 71, II, que compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, quer dizer que os Tribunais de Contas devem apreciar, examinar, analisar estas contas, até porque exercem, neste exame, função eminentemente administrativa. (ALMEIDA, 2005)

Esta apreciação pelo Tribunal de Contas está sujeita ao controle do Poder Judiciário em casos de vício de legalidade (jamais quanto ao mérito), não tendo o caráter definitivo que qualifica os atos jurisdicionais. É a função judicante que viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, como por exemplo, nos casos de infração à Lei de Responsabilidade Fiscal. (ALMEIDA, 2005)

A função sancionadora é crucial para que o Tribunal possa inibir irregularidades e garantir o ressarcimento ao erário. Entre as penalidades normalmente aplicadas estão, por exemplo, a aplicação de multa proporcional ao débito imputado, multa por infração à LRF, afastamento do cargo de dirigente que obstrui a auditoria, decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, dentre outras. (ALMEIDA, 2005)

A função consultiva, segundo Almeida (2005) consiste na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo, dos demais Poderes e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo. Essa função engloba ainda as respostas às consultas feitas por determinadas autoridades sobre assuntos relativos às competências do Tribunal de Contas. [09]

Para Almeida (2005) a função informativa é desempenhada mediante três atividades: envio ao Poder Legislativo de informações sobre as fiscalizações realizadas, expedição dos alertas previstos pela LRF e manutenção de página na Internet contendo dados importantes sobre a atuação do Tribunal, as contas públicas, dentre outros.

Os Tribunais de Contas possuem também a função corretiva que engloba dois procedimentos que se encontram encadeados (e que estão nos incisos IX e X do art

71 da CR/88): a fixação de prazo para a adoção de providências que visem o cumprimento da lei e a sustação do ato impugnado quando não forem adotadas as providências determinadas. Em se tratando de contratos, a matéria deverá ser submetida ao Poder Legislativo. Se este não se manifestar em 90 dias, o Tribunal de Contas poderá decidir a questão.

No que tange à função normativa, essa decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos à competência do tribunal e a organização dos processos que lhe são submetidos.

Já a função de ouvidoria consiste no recebimento de denúncias apresentadas pelo controle interno, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. É aquele contato dos Tribunais de Contas com a sociedade anteriormente mencionado. A apuração destas denúncias será sigilosa, a fim de se proteger a identidade do denunciante e a própria honra e imagem dos envolvidos, até que seja tomada uma decisão. (ALMEIDA, 2005)

O Tribunal de Contas do Ceará também possui competências internas estabelecidas em sua Lei Orgânica, podendo: - aplicar aos responsáveis as sanções previstas nos Arts. 61 a 64 desta Lei; - elaborar e alterar seu Regimento Interno; - eleger seu Presidente, Vice-Presidente e Corregedor e dar-lhes posse; - conceder licença, férias e outros afastamentos aos Conselheiros e Auditores, dependendo de inspeção, por junta médica, a licença para tratamento de saúde, por prazo superior a 04 (quatro) meses;

A Corte de Contas do Ceará também deve propor à Assembleia Legislativa a fixação de vencimentos dos Conselheiros e Auditores; organizar sua Secretaria, e demais órgãos auxiliares e prover-lhes os cargos e empregos, observada a legislação pertinente; além de propor à Assembleia Legislativa a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal de sua Secretaria e demais órgãos auxiliares, bem como a fixação da respectiva remuneração; decidir sobre denúncia que seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nos Arts. 56 a 59 desta Lei; decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá

sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

No âmbito de sua função regulamentar, o Tribunal de Contas do Estado, poderá expedir todas as instruções necessárias para a fiel execução de lei, ouvidos, previamente, em audiência pública, os órgãos de planejamento, gestão, finanças e controle dos Poderes, além da Ordem dos Advogados do Brasil e os Conselhos Regionais de Contabilidade, Administração e Economia.

As instruções emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado devem se limitar ao domínio de sua competência e jurisdição, sendo-lhe defeso inovar a ordem jurídica, além de restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas em lei.

b) Da estrutura organizacional

De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, a Corte de Contas cearense possui sede na cidade de Fortaleza, Capital, e é constituída por 07 (sete) Conselheiros.

Importante ressaltar que Luiz Henrique Lima (2021) enuncia que os Tribunais de Contas estaduais, não poderão, em sua composição, ter mais que sete (7) Conselheiros. Trata-se de limite numérico que se impõe, por inultrapassável, aos Estados-Membros, consoante o artigo 75, parágrafo único, da Carta Magna.

Para Luiz Henrique Lima (2021), a dificuldade de adaptar-se, no âmbito dos Estados-Membros, à proporção estabelecida no plano federal, para efeito de composição do Tribunal de Contas da União, que possui nove integrantes, foi bem realçada pelo eminente Min. Ilmar Galvão, cujo voto proferido no julgamento da ADI 585/AM, de que foi Relator (RTJ 155/43, 47/48), assim expôs essa questão:

‘Acresça-se, no caso dos Estados, a impossibilidade de efetuar-se a distribuição das vagas, em número de sete, entre o Governador do Estado e a Assembleia Legislativa, ou proporção exata de 1/3 e 2/3, pela singela razão de não se tratar de número múltiplo de três. Acresça-se, mais, que uma distribuição de vagas entre os dois órgãos que viesse a favorecer, em razão das sobras, a Assembleia Legislativa (2 por 5), conduziria a um impasse, seja à impossibilidade de cumprir-se o mandamento contido no inciso I do mencionado dispositivo da Constituição Federal

(art.73, §2º), seja destinar-se uma vaga à livre escolha do Governador, uma a um auditor e uma a membro do Ministério Público. Colhe-se de todo o exposto a convicção de que, do texto do art. 73, §2º e incisos, da CF, o que resulta como preceito insuscetível de ser ladeado pelo legislador, constituinte ou ordinário, dos estados, é o de que quatro das vagas dos Tribunais de Contas não de assegurar-se às Assembleias Legislativas, cabendo ao Governador preencher as três restantes duas delas por meio de nomes retirados, alternadamente, de listas tríplexes elaboradas pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, dentre os auditores e membros do Ministério Público. (ADI 2.884, voto do Min. Celso de Mello, DJ 20/5/2005).

Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão nomeados dentre brasileiros que tenham mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos de idade; que possuam idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e que contem com mais de 10 (dez) anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional.

O Governador do Estado do Ceará escolherá como 3 (três) Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado, indicados em lista tríplex pelo Tribunal, observando-se os critérios de antiguidade e merecimento e a Assembleia Legislativa escolherá os demais.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará estabelece que os Conselheiros terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos, direitos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

Mencionado normativo enuncia que os Conselheiros gozarão das garantias e prerrogativas da vitaliciedade, não podendo perder o cargo, senão por sentença judicial transitada em julgado da inamovibilidade; da irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o disposto na Constituição Federal; da aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade; facultativa, após trinta anos de serviço contados na forma da Lei, e da aposentadoria por invalidez.

Ademais, citada lei dispõe que o Governador do Estado nomeará 03 (três)

Audidores dentre cidadãos que satisfaçam os requisitos para o cargo de Conselheiro, mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação.

Importante esclarecer que mediante convocação do Presidente do Tribunal observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade, os Conselheiros serão substituídos pelos Auditores em suas ausências ou impedimentos, por motivo de licença, férias ou qualquer outro afastamento legal, desde que superior a 30 (trinta) dias, para efeito de quórum. Em caso de vacância de cargo de Conselheiro, o Presidente do Tribunal convocará Auditor para exercer as funções a ele inerentes, até novo provimento.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará divide-se em: Plenário; Primeira Câmara; Segunda Câmara. Cada Câmara funcionará com 3 (três) Conselheiros e o Presidente do Tribunal não participará da composição das Câmaras. Com a anuência do Tribunal Pleno, será permitida a permuta ou, no caso de vaga, remoção voluntária dos Conselheiros de uma para outra Câmara.

Em caso de haver fundada arguição de inconstitucionalidade não decidida pelo Tribunal Pleno; nos casos em que algum dos Conselheiros propuser revisão da jurisprudência predominante e nos casos de recursos interpostos contra suas decisões, exceto os embargos de declaração, quando houver matéria em que diverjam as Câmaras entre si, ou alguma delas em relação ao Plenário quando convier pronunciamento do Plenário, em razão da relevância da questão jurídica ou administrativa, de mudança operada na composição do Tribunal, ou da necessidade de prevenir divergências das Câmaras, a Câmara remeterá o feito ao julgamento do Plenário.

O Pleno julgará os recursos contra decisões das Câmaras, que somente poderá reunir-se e decidir com a presença da maioria absoluta dos seus membros. O Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor do Tribunal serão eleitos pelos Conselheiros para o mandato de 2 (dois) anos, permitida a reeleição apenas por um período para o mesmo cargo.

O Presidente em suas ausências ou impedimentos, será substituído pelo Vice-Presidente observado o disposto no Regimento Interno. Em caso de ausência ou impedimento do Vice-Presidente, o Presidente será substituído pelo Conselheiro mais antigo em exercício no cargo.

A eleição do Presidente precederá à do Vice-Presidente, e a deste precederá à do Corregedor.

Compete ao Presidente, dentre outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno: dirigir o Tribunal e supervisionar os seus serviços; dar posse aos Conselheiros, Auditores, Membros do Ministério Público especial junto ao Tribunal e dirigentes das unidades da Secretaria; expedir, devidamente autorizado pelo Plenário, atos de nomeação, admissão, exoneração, remoção, dispensa, aposentadoria e outros relativos aos servidores do Quadro de Pessoal da Secretaria e demais órgãos auxiliares; contratar, firmas especializadas para a execução de atividades relacionadas com o transporte, limpeza, conservação e custódia da sede, manutenção de elevadores e de instalação hidráulica e elétrica e outras assemelhadas; nomear e exonerar, livremente, os ocupantes dos cargos em comissão; contratar, livremente, na forma da legislação competente, pessoal para a prestação de serviços técnicos ou especializados; diretamente ou por delegação, movimentar os créditos orçamentários consignados ao Tribunal e praticar os atos de administração financeira, orçamentária e patrimonial necessários ao seu funcionamento.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará conta com um órgão do Ministério Público especial, submetido aos dispositivos da Lei nº 13.720, de 21 de dezembro de 2005, que zelará, no exercício de suas atribuições, pela promoção da defesa da ordem jurídica, requerendo perante o Tribunal as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário, e promovendo as ações judiciais destinadas à proteção desses interesses, quando necessárias e pertinentes à sua atuação funcional; e acompanhará junto à Procuradoria-Geral do Estado e ao órgão responsável pela representação judicial do Município as cobranças judiciais de imputações de débitos e multas decorrentes de decisões exaradas pelo Tribunal.

Caberá ainda ao Ministério Público Especial, manifestar-se em todos os processos da competência do Tribunal, sendo obrigatória a oportunidade de manifestação nos processos de representação, denúncias, prestação e tomadas de contas; comparecer às sessões do Tribunal e manifestar-se, verbalmente ou por escrito; solicitar, de ofício, à Procuradoria-Geral do Estado e ao órgão responsável pela representação judicial do Município a adoção de medidas judiciais para a indisponibilidade e o arresto de bens dos responsáveis julgados em débito, ou a adoção de outras medidas cautelares, e, por solicitação de Câmara ou do Plenário do Tribunal, a adoção preventiva desses procedimentos judiciais, quando houver justo receio de que o julgamento do Tribunal possa ser ineficaz pelo decurso de tempo;

Para o exercício de suas atividades administrativas e de controle externo, o

Tribunal de Contas dispõe de Secretaria e outros órgãos auxiliares.

As inspeções e auditorias serão realizadas por servidores dos seus serviços auxiliares ou, eventual e subsidiariamente, mediante contrato, por empresas ou auditores especializados sob a coordenação dos referidos servidores.

No que tange à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas do Estado será exercida pela Assembleia Legislativa, na forma definida no seu Regimento Interno.

1.3. Mecanismos de controle: Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará utilizado pelo TCE.

Para Lima (2021), no capítulo da Constituição Federal dedicado à organização do município, prevê que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (CF: art. 31, *caput*).

No presente trabalho, analisa-se o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará no município de Fortaleza, mais especificamente na Secretaria Municipal da Saúde, uma vez que não há Tribunal de Contas dos Municípios no Estado do Ceará, portanto será realizada uma analogia à esfera federal em âmbito municipal.

De modo análogo à esfera federal, o controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios, de acordo com a realidade de cada Ente político e com as especificidades que lhes são inerentes. (LIMA, 2021)

Luiz Henrique Lima (2021) aduz que existem hoje, a par de um Tribunal de Contas em cada estado e no Distrito Federal, três Tribunais de Contas dos Municípios, nos estados da Bahia, Goiás e Pará, bem como dois Tribunais de Contas de Município, nos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo.

A título exemplificativo da peculiaridade do controle externo exercido pela Corte de Contas na esfera municipal é a norma que dispõe que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF: art. 31, §2º). Ressalta-se que quando a norma faz referência à decisão de dois terços significa que não basta a presença de dois terços dos vereadores à sessão e

à votação sobre o parecer, mas sim que é exigido que pelo menos dois terços dos vereadores votem contrariamente às conclusões do parecer prévio elaborado pelo respectivo Tribunal de Contas. Desse modo, a regra para os municípios diverge substancialmente daquelas vigentes para a União, estados e Distrito Federal. Com efeito, para essas esferas a maioria absoluta das Casas Legislativas é suficiente para aprovar o Decreto Legislativo relativo às contas do Chefe do poder Executivo, esteja ou não o parecer da Comissão técnica em consonância com o parecer prévio encaminhado pela Corte de Contas. (LIMA. 2021)

De acordo com Meirelles (2008) criou-se assim, para as contas municipais, um sistema misto em que o parecer prévio do Tribunal de Contas ou do órgão equivalente é vinculante para a Câmara de Vereadores até que a votação contra esse mesmo parecer atinja dois terços dos seus membros, passando, daí por diante, a ser meramente opinativo e rejeitável pela maioria qualificada do Plenário.

A Lei Orgânica da Corte de Contas cearense traz em seu artigo 46 competências do respectivo Tribunal de Contas como forma de se assegurar a eficácia do controle e instrução do julgamento das contas nas demandas de aquisição, sendo realizado o acompanhamento nas leis orçamentárias e nos editais de licitação, contratos em geral e instrumentos congêneres, conforme a seguir disposto:

Art. 46 Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

I - acompanhar, pela publicação do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado – DOE/TCE e mediante consulta a sistemas informatizados pela administração estadual ou municipal, ou por outro meio adequado:

- a) a Lei relativa ao plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e a abertura de créditos adicionais;
- b) os editais de licitação, os contratos em geral, os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, bem como os atos referidos no Art. 44 desta Lei;

(...)

Com mecanismos de controle o Tribunal de Contas do Estado do Ceará utiliza o Portal de Licitações do então extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará em seu sítio eletrônico<sup>1</sup>, como forma de realizar o controle externo das

---

<sup>1</sup> <https://licitacoes.tce.ce.gov.br/>

aquisições realizadas pelas unidades administrativas dos Poderes do Estado e dos Municípios e do Ministério Público e das entidades da administração indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual ou Municipal, bem como as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao Erário, dentre essas a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, à qual se direciona a presente pesquisa científica.

O Portal de Licitações dos Municípios do Estado do Ceará foi criado pela Instrução Normativa nº 01/2011, de 15 de dezembro de 2011, atualizada pela Instrução Normativa nº 04/2015, de 19 de novembro de 2015, que dispõe sobre o Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, ora extinto.

O Portal de Licitações do TCM-CE constitui um sistema que agrega informações acerca das licitações das Administrações Públicas Municipais do Estado do Ceará, as quais são inseridas pelos próprios gestores. Dessa maneira, dá-se publicidade aos certames municipais, não sendo, contudo, dispensadas as formalidades relativas à publicidade constantes da Lei nº 8.666./93. (MIRANDA. 2015)

Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará exercer o controle externo sobre as contas municipais, nos termos nos termos do artigo 31, § 1º, e 71, incisos IV, VI e VIII, da Constituição Federal, combinado com os artigos 41, § 1º, e 78, incisos IV, VI e VII, da Constituição Estadual, e o disposto na Lei nº 12.160, de 04 de agosto de 1993.

A fim de que seja exercido o controle externo, é imprescindível o aprimoramento de mecanismos que venham a aperfeiçoar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos municípios, para exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia dos atos de gestão.

A partir da necessidade de disciplinar de forma adequada a remessa de informações pelos municípios à Corte de Contas, sem prejuízo da fidedignidade e confiabilidade das informações, houve a necessidade da criação do Portal de Licitações, através da intensificação do processo de informatização, há a realização de um trabalho mais objetivo, eficaz e eficiente de fiscalização, mediante a análise das informações fornecidas pelas administrações municipais.

Lima (2021) mostra que o controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição

do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

Assim, controle externo é a atividade essencial ao regime democrático de fiscalização sobre a gestão dos recursos públicos, tanto no que concerne à execução das despesas como na arrecadação de receitas e na avaliação dos resultados alcançados na implementação das políticas públicas, realizada por um órgão dotado de autonomia e independência em relação aos fiscalizados. (LIMA, 2021)

Para o exercício do controle externo, é fundamental o aprimoramento de mecanismos que venham a aperfeiçoar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos municípios, para exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia dos atos de gestão.

Cuida-se aqui, essencialmente, de verificações de conformidade e legalidade com respeito aos lançamentos e escrituração contábil, execução orçamentária, gerenciais, financeira e guarda e administração patrimonial, inclusive os aspectos relacionados a licitações e contratos administrativos, planejamento e execução de obras públicas, arrecadação das receitas e execução das despesas entre outros. Constituem exemplos de fiscalização: Contábil a verificação quanto à exatidão dos lançamentos contábeis; Orçamentária a verificação quanto à legalidade da abertura de créditos adicionais; Financeira a verificação quanto à correção dos pagamentos e saques; Patrimonial a verificação quanto à exatidão do inventário de bens e Operacional a avaliação quanto aos possíveis impactos das mudanças climáticas globais na zona costeira brasileira. (LIMA, 2021)

A necessidade de disciplinar de forma adequada a remessa de informações pelos municípios ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fidedignidade e confiabilidade das informações, através da intensificação do processo de informatização, poderá a Corte de Contas realizar um trabalho mais objetivo, eficaz e eficiente de fiscalização, mediante a análise das informações fornecidas pelas administrações municipais.

Em obediência ao disposto na Instrução Normativa nº 04/2015, de 19 de novembro de 2015, a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza possui como obrigação de cadastramento no sistema do Portal das Licitações todos os tipos de procedimentos prévios às contratações, tais como as modalidades previstas nas Leis nºs 8.666/93, 10.520/02 (Pregão) e 12.462/11 (Regime Diferenciado de Contratações

- RDC), adesões a atas de registros de preços, chamamento público, seleções públicas, contratações internacionais, entre outras, em conformidade com o §3º, do artigo 1º do respectivo instrumento normativo.

Importante notar que o Portal de Licitações constitui seção do sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de livre acesso ao público, para divulgação e o tempestivo conhecimento de todas as licitações previstas para serem processadas pelas administrações públicas municipais, dando maior publicidade, transparência, fomento ao controle social e ferramenta complementar ao exercício do controle externo, a cargo do Tribunal, além de constituir parte integrante da obrigação constitucional de prestação de contas dos órgãos públicos municipais.

Instituído mediante edição da Instrução Normativa nº 01, de 15 de dezembro de 2011, da Corte de Contas, o mencionado Portal disponibiliza dados de procedimentos licitatórios desde meados de 2012, tornando-se um instrumento deveras relevante. Dadas as suas funcionalidades de busca, o Portal valoriza a transparência que, por sua vez, encontra guarida na Lei nº 12.527/2011, comumente denominada de Lei de Acesso à Informação. Ademais, fomenta o exercício das atividades de controle externo, propiciando maior celeridade na fiscalização e exame da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão. Citado portal se encontra disponível a qualquer cidadão, sendo assegurada a transparência das informações e dos recursos públicos. (MIRANDA, 2015)

Matias-Pereira (2018) traz que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) foi alterada no tocante à transparência da gestão, pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que entrou em vigor na data de sua publicação, em 28 de maio de 2009. A inovação trazida pela referida lei foi a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.

Informa ainda Matias-Pereira (2018) que a Lei de Transparência (LC nº 131/2009) tornou obrigatória a adoção, por todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle. Os sistemas adotados devem atender ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, e na Portaria MF nº 548, de 22 de novembro de 2010.

A prestação das informações e anexação dos documentos exigidos na

Instrução Normativa em comento é de responsabilidade do respectivo Ordenador da despesa do órgão e do Presidente da Comissão de Licitação ou Pregoeiro, aos quais compete o regular acompanhamento do cumprimento destas normas, em consonância com o conteúdo do §1º, artigo 3º do texto legal.

O não cadastramento ou cadastramento irregular das peças obrigatórias é de responsabilidade do Ordenador de Despesa do órgão e do Presidente da Comissão de Licitação ou Pregoeiro, ainda que haja delegação da atividade de inserção dos dados no sistema, obrigando-se os responsáveis à veracidade e correção das informações fornecidas, bem como ao cumprimento dos prazos estabelecidos no artigo 5º, da IN 04/2015, *in verbis*:

Art. 5º. O preenchimento eletrônico das informações e a inclusão dos arquivos pertinentes aos instrumentos convocatórios dos procedimentos licitatórios deverão observar os seguintes prazos: I – até o primeiro dia útil após a data de publicação/disponibilização do aviso, em se tratando da modalidade Convite; II – até o primeiro dia útil após a data de publicação oficial do instrumento convocatório, nos casos de Pregão Presencial ou Eletrônico, Tomada de Preços, Concorrência Pública, Concurso e Leilão, aplicando-se ainda esta regra aos demais procedimentos previstos no §3º do art. 1º.

O descumprimento das normas contidas na citada Instrução Normativa, de acordo com seu artigo 14, pode ensejar a instauração de Processo-fim Auxiliar de Provocação, visando à apuração das respectivas responsabilidades e penalidades cabíveis, sem embargo quanto à sua análise no bojo das prestações de contas anuais, se for o caso.

#### 1.4. Controle externo de compras no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza.

O controle externo no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará e não mais pelo Tribunal de Contas dos Municípios – TCM, desde 2017, ano em que este último foi extinto.

Matias Pereira (2018) traz que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e de atuação independente, estando suas atribuições estabelecidas constitucionalmente e direcionadas para o controle externo da administração, como já dito, por meio do controle das atividades dos órgãos, agentes e responsáveis pela movimentação dos recursos financeiros do setor público. Veja os Quadros 25.1 e 25.2, apresentados a seguir.

Quadro 25.1 Fontes do controle da Administração Pública – poderes Legislativo/Executivo.

	Legislativo	Executivo
União	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissões do CN</li> <li>• TCU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CGU e demais controles internos</li> <li>• Auditorias internas na administração indireta</li> </ul>
Estados e DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissões das assembleias legislativas e da câmara distrital</li> <li>• TCE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controladorias dos Estados e do Distrito Federal</li> <li>• Auditorias internas na administração indireta</li> </ul>
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissões das câmaras de vereadores</li> <li>• TCM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controladorias municipais</li> <li>• Auditorias internas na administração indireta</li> </ul>

Fonte: TCU (2005).

Na esfera da Secretaria Municipal de Fortaleza, a Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações – COGEC, é competente para coordenar as atividades de operacionalização das aquisições de bens e serviços realizadas, conforme pode ser observado no artigo 68, do Decreto Municipal nº 15.353, de 04 de julho de 2022, que aprovou o Regulamento da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, *in verbis*:

Art. 68 - Compete a Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações (COGEC):

I - coordenar as atividades de operacionalização das aquisições de bens e serviços destinadas a atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde, em consonância com o plano de aquisição definido pela Coordenadoria de Planejamento e Governança - COPLAG e com as diretrizes definidas pela Direção Superior;

II - propor em conjunto com a Coordenadoria de Planejamento e Governança - COPLAG inovações e melhorias na gestão da eficiência do gasto público;

III - promover apoio técnico e operacional aos gestores da Secretaria Municipal da Saúde nos procedimentos Técnico-Administrativo, visando à melhoria dos processos de aquisição de bens e serviços;

IV - orientar e acompanhar o cumprimento das diretrizes e disposições legais aplicáveis aos processos de aquisição de bens e serviços;

V - acompanhar procedimentos licitatórios, em todas as suas fases, até sua conclusão;

VI - desempenhar outras atividades estabelecidas pela Direção Superior e Gerência Superior.

Importante esclarecer que embora a COGEC seja responsável pela operacionalização das aquisições da SMS, o processo é inicialmente disparado pela

área técnica conforme demanda, sendo essa responsável pela elaboração do Termo de Referência em que contém todas as especificações e quantitativo dos itens ou serviços a serem adquiridos, tudo com base no planejamento executado pela Setorial da Saúde.

Elaborado o Termo de Referência a COGEC realiza a cotação de preços, elabora mapas comparativos e Justificativas de Vantajosidade e Economicidade, elabora o Edital de Licitação, conforme o caso, sendo os autos encaminhados na sequência para informação quanto à dotação orçamentária que custeará as despesas oriundas das aquisições, seguindo os autos para a fase externa do procedimento licitatório perante à Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza, retornando para a confecção do instrumento legal pertinente na Coordenadoria Jurídica, com a devida aprovação do Gabinete da Pata da Saúde e encaminhado para a Secretaria de Governo que fará a publicação no Diário Oficial do Município de Fortaleza.

Importante frisar, a imprescindibilidade de atendimento aos normativos que regem a matéria, sendo todo o trabalho executado em consonância com o entendimento dos órgãos de controle interno e externos, dentre esses o Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Essencial esclarecer que as demandas que tratam de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitações são tempestivamente informadas ao Portal de Licitação dos Municípios no sítio eletrônico da Corte de Contas cearense, assim que publicada no Diário Oficial, sendo viabilizado o controle externo, a transparência e a publicidade dos respectivos instrumentos jurídicos também no Portal da Transparência do Município de Fortaleza e no Diário Oficial do Município de Fortaleza.

No exercício da fiscalização de que trata a fiscalização do TCE, em caso de se verificar a ocorrência de irregularidade será determinada: simples advertência ou arquivamento do processo, quando não apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ou for constatada tão somente falta ou impropriedade de caráter formal; a audiência do responsável para, no prazo estabelecido, apresentar razões de justificativa, se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, de acordo com o disposto da Lei nº 12.509/1995 e alterações posteriores.

Em caso de verificação de ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal assinará

prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados, conforme prescreve o artigo 49 da Lei Orgânica da Corte de Contas, podendo sustar a execução do ato impugnado, comunicar a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal e aplicar multa aos responsáveis.

Em caso de identificação de irregularidade nas contas, o Tribunal de Contas, definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado; em caso de débito ordenará a citação do responsável para, no prazo assinado, apresentar defesa ou recolher a quantia devida; se inexistir débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo assinado, apresentar razões de justificativa, podendo adotar outras medidas cabíveis.

A comunicação dos atos processuais realizados entre TCE/CE e a SMS, ou qualquer outra instituição sujeito ao controle externo desse, encontra-se regulada na seção II-A, de sua Lei Orgânica, podendo se utilizar dos recursos tecnológicos de transmissão de sons e imagens em tempo real acessíveis aos seus destinatários, que se mostrem efetivos e propiciem a economia e celeridade processuais. Mencionada comunicação é reputada realizada com a sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal.

Os artigos seguintes da mesma seção do mesmo instrumento normativo em comento traz estabelece que em processo que não tenha sido iniciado ou apresentado pelo próprio gestor ou pela unidade jurisdicionada, a primeira comunicação que lhe for enviada far-se-á, por quaisquer das seguintes formas: por carta registrada com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário; mediante ciência do responsável ou interessado, efetivada por servidor designado, ou por meio eletrônico, ou fac-símile, ou telegrama, ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário. Frustradas as tentativas das modalidades indicadas, o Tribunal adotará as formas de comunicação utilizadas no processo civil, no que couber, observado o disposto no regimento interno da Corte.

Tratando-se de processo em que se aprecie a legalidade de ato sujeito a registro pelo Tribunal, quando para cumprimento de diligência, as comunicações deverão ser precedidas de Ofício e endereçadas ao dirigente do órgão ou entidade.

As comunicações dos atos processuais entre o TCE/CE e a SMS sempre se dão em atendimento ao disposto em norma, mas a partir do desenvolvimento das

atividades diárias observa-se que tal comunicação pode se tornar mais célere e efetiva de modo a facilitar o diálogo entre as instituições, melhor atender ao interesse público, dar a devida transparência aos recursos públicos e evitar a aplicação de penalidades ao Gestor Público, sendo inclusive objeto deste trabalho científico a eventual identificação de práticas, ideias que possam vir a ser adotadas visando coadunar para a efetivação do presente propósito, a partir da identificação dos principais gargalos.

## **2. A SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE FORTALEZA: AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS**

A Secretaria Municipal da Saúde (SMS) tem a missão de criar e administrar políticas públicas para suprir às demandas de saúde da população no município de Fortaleza, garantindo os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Constituição da República, almejando o reconhecimento pelo comprometimento na busca da excelência na atenção à saúde e com preceitos de competência, responsabilização, cooperação, transparência e humanização.

A Setorial da Saúde possui uma Rede Municipal que oferta atendimentos na Atenção Primária, Secundária e Terciária garantido, através dos postos de saúde, das unidades de pronto atendimento (UPAs), dos hospitais, dos centros de atenção psicossocial (CAPS) e dos centros de especialidades odontológicas (CEOs). Ademais, a SMS oferece também o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), as farmácias populares e uma rede conveniada composta por clínicas e hospitais públicos, privados e filantrópicos que oferecem serviços de consultas, exames e internações. Conjuntamente estão sob a responsabilidade da SMS a Vigilância Epidemiológica (incluindo a imunização de animais contra calazar e raiva), Sanitária, Ambiental e Riscos Biológicos.

Adiante será analisada a Competência e a estrutura organizacional da Pasta da Saúde de Fortaleza, com enfoque na Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações, coordenação que centraliza e é efetivamente responsável pelas aquisições realizadas pela Pasta. Será ainda estudada a Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, responsável pela padronização dos procedimentos fiscalizados pelo órgão de Contas, bem como os mecanismos de comunicação entre a SMS e o TCE.

### **2.1. Competência e estrutura organizacional.**

A Secretaria Municipal da Saúde (SMS), criada oficialmente pela Lei nº 6.874, de 06 de junho de 1991<sup>2</sup>, sua competência de acordo com o art. 37 da Lei Complementar no 176, de 19 de dezembro de 2014 e reestruturada de acordo com o

---

<sup>2</sup> A Lei nº 6.874/1991 oficializou a existência da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza que já existia há décadas.

Decreto no 15.193, de 30 de novembro de 2021, consiste em órgão da Administração Direta Municipal, norteando-se pelo Regulamento, o Decreto Municipal nº 15.353/2022, pelas normas internas e a legislação pertinente em vigor.

O Decreto Municipal 15.353/2022 aprova o Regulamento da Pasta da Saúde, estabelecendo competências, valores, organização com as devidas competências das unidades orgânicas, das atribuições dos cargos em comissão, da gestão participativa e do Fundo Municipal da Saúde

Citado Decreto, em seu artigo 2º, estabelece que “A Secretaria Municipal da Saúde tem como finalidade implementar a gestão do Sistema de Saúde, de Vigilância Sanitária, de Vigilância Epidemiológica, de Controle de Zoonoses e de Saúde do Trabalhador, mediante a definição das políticas públicas, diretrizes e programas para promover o atendimento integral à saúde da população do Município de Fortaleza (...)”.

Compete à Setorial da Saúde atuar na gestão dos serviços da rede municipal e cooperada para dar atenção integral à saúde: promoção, prevenção, cura e reabilitação nos níveis primário, secundário e terciário; além de elaborar e manter atualizado o Plano Municipal de Saúde, em articulação com a Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), com a participação da comunidade e Secretarias Regionais, e em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Saúde;

É também de competência da Pasta da Saúde efetivar os sistemas de controle e regulação dos processos e serviços municipais de saúde e dos sistemas de pactuação e contratualização de resultados; implementar os processos e serviços municipais de urgência e emergência nos componentes: pré-hospitalar, hospitalar e pós-hospitalar; atuar na gestão das estruturas operacionais de postos, ambulatórios, hospitais e dos recursos especializados de atenção e de vigilância em saúde municipal;

A gestão do Fundo Municipal de Saúde (FMS); planejar, executar e avaliar os programas da área de Saúde, Vigilância Sanitária, Epidemiológica e Ambiental, Controle de Zoonoses e Saúde do Trabalhador; proporcionar apoio técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Saúde e desempenhar outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, bem como outras que lhe forem delegadas, também são de competência na Secretaria Municipal da Saúde.

São valores da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), conforme artigo 3º, do

Decreto Municipal 15.353/2022 a responsabilidade, ética e transparência no desenvolvimento de ações prioritárias de prevenção e promoção de saúde; o compromisso com a qualidade da prestação de serviços disponibilizados na rede municipal de saúde para uma melhoria da qualidade de vida da população, em conformidade com os princípios basilares da Lei Orgânica da Saúde; a atuação no controle social em prol da harmonização das políticas de saúde e a efetividade na qualidade do atendimento aos usuários da rede municipal de saúde.

No que concerne à estrutura organizacional, Oliveira (2014) a define como o instrumento administrativo resultante da identificação, análise, ordenação e agrupamento das atividades e dos recursos das empresas, incluindo os estabelecimentos dos níveis de alçada e dos processos decisórios, visando ao alcance dos objetivos estabelecidos pelos planejamentos das empresas.

Oliveira (2015) afirma que estrutura organizacional é o delineamento interativo das responsabilidades, autoridades, decisões e comunicações dos executivos e demais profissionais em cada unidade organizacional, com suas funções e a relação de cada parte para com as demais e a empresa inteira.

O conceito de estrutura organizacional resulta da combinação da definição de organização e do conceito de escolha estratégica. A estrutura organizacional é disposta para ser um processo de decisão para trazer coerência entre os objetivos e propósitos para os quais a organização existe, o modelo de divisão do trabalho e de coordenação entre unidades e as pessoas que farão o trabalho. (GALBRAITH, 1977)

Vasconcellos (1989:3) argumenta que a estrutura de uma organização pode ser definida como resultado de um processo através do qual a autoridade é distribuída, as atividades desde os níveis mais baixos até a Alta Administração são especificadas e um sistema de comunicação é esboçado proporcionando que as pessoas executem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para atingir os objetivos organizacionais.

A estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza é complexa e se encontra disciplinada no artigo 4<sup>a</sup>, do Decreto Municipal 15.353/2022 (Anexo) consistindo na seguinte estrutura básica:

**Art. 4º** - A estrutura organizacional básica da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) passa a ser a seguinte:  
I - DIREÇÃO SUPERIOR  
(...)  
II - GERÊNCIA SUPERIOR  
(...)

- III - ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO  
(...)
- IV - ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA  
(...)
- V - ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO INSTRUMENTAL  
(...)
- VI - CONSELHOS MUNICIPAIS VINCULADOS  
(...)
- VII - FUNDO MUNICIPAL VINCULADO  
(...)
- VIII - ENTIDADES VINCULADAS  
(...)

Conforme exposto acima, a Secretaria Municipal da Saúde possui como base de sua estrutura a sua Direção Superior, Gerência Superior, Órgãos de Assessoramento, Órgãos de Execução Programática, Órgãos de Execução Instrumental, Conselhos Municipais Vinculados, Fundo Municipal Vinculado e Entidades vinculadas, todos agindo em um sistema integrado e harmônico visando assegurar os princípios do Sistema Único de Saúde à saúde da população de Fortaleza.

Consoante o Conselho Nacional de Secretários de Saúde, a Lei n. 8.080/1990 estabelece que a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício e o dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e na execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (CONAS, 2015)

O acesso às ações e aos serviços de saúde deve ser universal, igualitário e ordenado e para assegurá-lo caberão as seguintes atribuições aos Entes federativos:

1. garantir a transparência, a integralidade e a equidade no acesso às ações e aos serviços de saúde;
2. orientar e ordenar os fluxos das ações e dos serviços de saúde;
3. monitorar o acesso às ações e aos serviços de saúde; e
4. ofertar regionalmente as ações e os serviços de saúde. (CONAS, 2015)

A universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência é um dos princípios do SUS e a regulamentação da lei estabelece que o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde será ordenado pela atenção primária e deve ser fundado na avaliação da gravidade do risco individual e coletivo e no critério cronológico, observadas as especificidades previstas para

pessoas com proteção especial, conforme legislação vigente. (CONAS, 2015)

De acordo com o CONAS, os fundamentos do SUS estão expressos na seção II, do capítulo II do título VIII da Constituição Federal de 1988, que trata da Seguridade Social. Essa seção estabelece: os direitos dos usuários, os deveres do estado e as diretrizes da organização do sistema; como será financiado esse sistema; a participação da iniciativa privada e de empresas de capital estrangeiro na assistência à saúde; as atribuições do sistema; e a admissão de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.

Como se observa a estrutura da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza é extensa, compondo a Rede Municipal da Saúde de Fortaleza, que é administrada pelo gestor da Pasta que deve sempre agir da melhor forma para atender ao interesse coletivo que é diuturnamente controlado externamente pelo Órgão de Contas estadual. Ressalta-se nesta oportunidade a inexistência de escritos científicos acerca da Pasta da Saúde de Fortaleza, sendo base para o presente trabalho a legislação municipal pertinente e a experiência profissional da Mestranda no órgão.

## 2.2. A atuação da Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações.

Compras públicas são aquisições de bens e serviços para prover demandas de cumprimento das funções do Estado, tais como saúde, educação e segurança, dentre outras. Elas exercem papel de especial relevância em virtude de sua representatividade na economia dos países. São crescentes os dispêndios com compras públicas, seja para investimento ou com despesas correntes. Desse modo, é necessário que governos tenham sistemas de compras eficientes a fim de garantir alocação equilibrada de recursos, isso porque são gerados em sua maioria através dos impostos. Logo, a destinação dada a essa renda pública deve ser responsável. (OLIVEIRA, 2015)

A Constituição da República de 1988 (CRF/1988) determinou como regra a obrigatoriedade do processo licitatório para toda administração pública, direta, indireta e fundacional nos termos do seu artigo 37, inciso XXI, visando alcançar a proposta mais vantajosa financeiramente e tecnicamente para os interesses da administração no âmbito de suas contratações. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012)

A licitação pública é um procedimento que deve ser feito pela Administração Pública para que haja a devida contratação para obras, serviços, compras e

alienações. Ele é feito com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público entre os interessados na contratação e é regido pela Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, também conhecida como Lei de licitações e contratos administrativos, e pela Constituição Federal. (ZAFFARI; FERREIRA, 2022)

Segundo (ARGERICH, 2004) licitação é um procedimento do Direito Administrativo a que os entes públicos estão sujeitos para a escolha de seus contratados, que podem ser pessoas de Direito Público e Privado, de forma a primar pela defesa dos interesses dos administrados, diferentemente dos contratos de Direito Privado, cujo objeto primordial é o lucro.

Nesse contexto, destacam-se os princípios da eficiência e da economicidade no que se refere às licitações e aos contratos formalizados pela administração pública. Isso porque tais princípios zelam, respectivamente, por aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos nas contratações e por alcançar a alternativa mais vantajosa do ponto de vista econômico. O primeiro foi incluído na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que cuidou da reforma administrativa do Estado brasileiro, enquanto o segundo encontra-se previsto no Artigo 70 da CRF/1988. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012)

De acordo com Bittencourt (2021), a partir de 10.09.1964, por intermédio da Lei no 4.401, que estabelecia normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no serviço público da União, o vocábulo licitação passou a significar no direito público pátrio o procedimento administrativo prévio que a Administração Pública se obriga a estabelecer quando deseja adquirir ou contratar algum objeto, substituindo a então consagrada “concorrência pública”.

A obrigatoriedade de a Administração licitar para adquirir produtos e/ou contratar obras ou serviços, visando o bom funcionamento da máquina pública, é exigência insculpida na CF, que tinha como regramento básico a Lei no 8.666/1993, e, agora, a Nova Lei de Licitações no 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e a Lei no 13.303/2016, que trata das licitações e contratações das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Lei das Estatais). (BITTENCOURT, 2021)

Pessoa (2020) traz que as licitações são procedimentos administrativos pelos

quais a Administração Pública, de forma democrática e igualitária, seleciona a melhor proposta entre as apresentadas pelos interessados, tendo em vista a celebração de um contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, científico u artístico.

Em um Estado Democrático, todos os interessados, desde que preencham requisitos legais que o habilitem para tanto, têm igual direito ao acesso aos contratos celebrados pela Administração, para com ela pactuarem a oferta de bens serviços ou a execução de obras. Por outro lado, em nome da supremacia dos interesses públicos, a Administração tem a obrigação de celebrar contratos que ofereçam reais vantagens à população, sintonizados com o interesse público, tanto sob o ponto de vista técnico quanto sob o aspecto econômico. (PESSOA, 2020)

Como ressalta Argerich (2004), os fins da licitação são, em primeiro lugar, encontrar um contratante e, em segundo lugar, honrar o princípio da igualdade, para alcançar a seleção da proposta mais vantajosa e possibilitar a participação de qualquer interessado. A licitação tem por objeto serviços, obras, compras, alienações, concessões, permissões da Administração Pública.

A Nova Lei de Licitações, no seu art. 11, anuncia que o processo licitatório tem por objetivos: (a) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; (b) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; (c) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e (d) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, destinando-se, consoante expõe o seu art. 5o, a garantir a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei no 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (BITTENCOURT, 2021)

A Lei 14.133/2021 passa a disciplinar as licitações e contratos administrativos, não apenas como um instrumento de unificação do regime jurídico regulamentado anteriormente pelas Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011, mas também como um instrumento normativo que adotou tanto os princípios e valores que conformam as

tendências da Administração Pública contemporânea, como os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a Administração Pública brasileira. (REMÉDIO, 2021)

Como regra, todas as contratações e aquisições promovidas pela Administração Pública devem atender ao dever de licitar. Nele, devem estar atendidos os princípios fundamentais da Administração Pública dispostos no artigo 37, caput, da nossa Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (ZAFFARI, FERREIRA, LIMA, 2022)

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (MELLO, 2015)

Zaffari, Ferreira e Lima (2022) enunciam que o legislador buscou garantir que o procedimento licitatório possibilite concorrência entre os licitantes. Assim, espera-se que a Administração Pública consiga a contratação que melhor atenda ao interesse público.

No âmbito da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, conforme artigo 68, do Decreto Municipal nº 15.353/2022, compete à Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações (COGEC): I - coordenar as atividades de operacionalização das aquisições de bens e serviços destinadas a atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde, em consonância com o plano de aquisição definido pela Coordenadoria de Planejamento e Governança - COPLAG e com as diretrizes definidas pela Direção Superior; (...) V - acompanhar procedimentos licitatórios, em todas as suas fases, até sua conclusão;

A Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações é constituída por duas células: Célula de Processos Licitatórios (CELIC) e Célula de Compras e Logística (CELOG):

Conforme artigo 69, do Decreto Municipal nº 15.353/2022, compete à Célula de Processos Licitatórios (CELIC): I - elaborar editais de licitação e chamamento público, submetendo-os à Coordenadoria Jurídica para emissão de parecer e posterior encaminhamento à Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza para aprovação por meio da plataforma de compras; II - responder aos pedidos de esclarecimentos

relativos aos processos licitatórios, solicitando o auxílio do setor requisitante quando se tratar de questionamentos técnicos; III - auxiliar a COJUR, quando solicitado, no caso de eventual interposição de impugnação aos termos de edital de licitação; IV - solicitar o ajuste das Notas de Autorização de Despesa (NAD) para o valor licitado e efetuar o cadastro dos processos de aquisição no GRPFOR; V - acompanhar os procedimentos licitatórios conduzidos pela Central de Licitações de Fortaleza (CLFOR) e tomar conhecimento das Atas de Registros de Preços (ARP) por meio do Portal de Compras da Prefeitura de Fortaleza; VI - abrir, organizar e instruir os processos de contratação das aquisições e serviços após publicação da Ata de Registro de Preços, consultando as áreas demandantes quanto à indicação do gestor do contrato e dos quantitativos a adquirir; VII - informar ao setor demandante e a Coordenadoria de Planejamento e Governança (COPLAG), no caso de itens fracassados ou desertos, para ciência e manifestação quanto à abertura de novo processo de aquisição; VIII - comunicar à Coordenação a necessidade de ajustes nos termos de referência, considerando as intercorrências constatadas durante a realização do certame; IX - organizar e instruir os processos recebidos de adesão a Ata de Registro de Preços; X - enviar as informações das compras homologadas pela SMS por meio da alimentação direta do Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde ou outro sistema que venha a substituir, via web ou interoperação com os sistemas próprios de gestão da informação de compras ou importação de planilha eletrônica no sistema; XI - elaborar o termo de adjudicação e/ou homologação dos certames provenientes da SMS, submetendo-os à Secretária da Saúde para assinatura e posterior encaminhamento à Central de Licitações de Fortaleza, para providências quanto à publicação no Diário Oficial do Município de Fortaleza; XII - desempenhar outras atividades estabelecidas pelo Coordenador.

De acordo com o artigo 70, do mesmo diploma normativo, compete à Célula de Compras e Logística (CELOG): I - organizar e instruir os processos de compras encaminhados pelos setores demandantes, objetivando uniformização do procedimento e atendimento dos itens solicitados com eficácia, eficiência e efetividade; II - dar suporte, em conjunto com a Coordenadoria de Planejamento e Governança – COPLAG, aos setores demandantes na elaboração dos Termos de Referência e Projeto Básico quanto da aquisição de materiais e prestação de serviços; III - realizar pesquisa de mercado para definição do preço de referência nas aquisições de bens, serviços e obras, e ainda, quando solicitado pela Coordenadoria Jurídica, em

casos de realinhamento e prorrogação dos contratos, dentro outros; IV - solicitar a elaboração das Notas de Autorização de Despesa (NAD'S) para o valor estimado da licitação e a emissão do espelho do MAPFOR, quando for o caso; V - encaminhar o processo de compras devidamente instruído à Célula de Processos Licitatórios para elaboração da minuta do edital de licitação; VI - instruir os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação encaminhados pelos setores demandantes e posterior encaminhamento à Coordenadoria Jurídica para emissão de parecer e providências posteriores; VII - desempenhar outras atividades estabelecidas pelo Coordenador.

A partir da análise do cotidiano vivenciado na Setorial da Saúde de Fortaleza, pode-se observar que a Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações é responsável pelo procedimento de aquisição, realizadas como regra a partir de licitações, como também em casos de exceção a essa regra, como as dispensas e as inexigibilidades de licitações.

Existem possibilidades (dispostas na legislação específica) em que a realização do procedimento licitatório não é exigível, conforme determinado pelo legislador constituinte, no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal: “[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. (ZAFFARI, FERREIRA, LIMA, 2022) .

Dessa forma, conforme aduzem Zaffari, Ferreira e Lima (2022) você pode constatar que a realização do procedimento é a regra; no entanto, existem exceções. Essas ressalvas consistem na dispensa e na inexigibilidade da licitação, cujas hipóteses estão elencadas na Lei nº 14.133/2021.

Para a doutrina brasileira, a Constituição acolheu a presunção absoluta de que a realização de prévia licitação produz a melhor contratação, porque assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância de princípios, como isonomia e impessoalidade. Todavia, o art. 37, inciso XXI, da CF limita essa presunção, permitindo a contratação direta sem a realização do certame nas hipóteses ressalvadas na legislação. Desse modo, a contratação direta não representa desobediência aos princípios constitucionais. (MARINELA, 2012)

Marinela (2012) ressalta, ainda, que a contratação direta, sem a realização de licitação, não é sinônimo de contratação informal, não podendo a Administração contratar quem quiser, sem as devidas formalidades, o que é denominado procedimento de justificação, previsto no art. 26 da Lei. Visando impedir a fraudulenta

utilização dos dispositivos que autorizam a contratação direta, o administrador deverá cumprir alguns requisitos. Na etapa interna deve identificar a necessidade, fixar o objeto e definir recursos orçamentários, o que acontecerá independentemente da realização ou não do procedimento licitatório. Em seguida, o administrador deverá justificar, não apenas a presença dos pressupostos da ausência de licitação, com a respectiva documentação, como também apresentar o fundamento da escolha de um determinado contratante e de uma específica proposta. Essas circunstâncias devem ser comunicadas à autoridade superior em três dias, para que essa autoridade realize a ratificação e a publicação na imprensa oficial no prazo de cinco dias, como condição de eficácia do ato.

A partir da análise do cotidiano da Pasta Municipal da Saúde, percebe-se que os maiores gargalos demandados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará dizem respeito aos procedimentos administrativos de aquisição, principalmente nas exceções trazidas pela lei, como nos casos de dispensas e inexigibilidade de licitações.

Bittencourt (2021) enuncia que embora a regra para celebração de contratos pela Administração Pública seja a instauração da licitação, a lei ressalva hipóteses em que o administrador poderá prescindir de fazê-la, essa ressalva encontra supedâneo na Constituição Federal, dado que o inciso XXI do art. 37, ao estabelecer a obrigatoriedade do certame licitatório, inicia o texto ressaltando os casos especificados na legislação.

A inexigibilidade de licitação sempre decorrerá da inviabilidade de competição. Essa, inclusive, é a expressa indicação do caput do art. 74 da Nova Lei: “é inexigível a licitação quando inviável a competição”. (BITTENCOURT, 2021)

Segundo Argerich (2004), ocorre inexigibilidade quando há inviabilidade do procedimento competitivo em vista do artigo 25 da Lei 8.666/93. É o caso, por exemplo, da aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que somente possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, bem como nos casos de contratação de serviços técnicos elencados no artigo 13 da Lei das Licitações ou de profissional do setor artístico, pela sua especialização ou opinião pública. As hipóteses previstas no artigo 25 são exemplificativas.

A inexigibilidade de licitação ocorre quando não há possibilidade de competição entre os fornecedores ou fontes de serviços, seja pela singularidade do objeto a ser contratado, seja pela notória especialização do fornecedor. São exemplos de

situações em que a inexigibilidade é permitida: contratação de serviços de profissionais experientes, como artistas e cientistas; e aquisição de bens que só podem ser fornecidos por uma única empresa, como equipamentos com patente exclusiva.

A impossibilidade de abertura de certame licitatório diferencia a inexigibilidade da dispensabilidade, que consigna uma faculdade para o administrador público. (BITTENCOURT, 2021)

Conforme enunciado por Argerich (2004), os casos de dispensa previstos no artigo 24 são exaustivos. A dispensa ocorre, nos termos do artigo 24 da Lei de Licitações, em obras de engenharia até determinado valor, em caso de guerra ou grave perturbação da ordem pública, quando não houver outros interessados.

A dispensa de licitação ocorre quando a lei permite que a administração pública contrate diretamente um serviço ou adquira um bem, sem a necessidade de realizar um processo licitatório. São exemplos de situações em que a dispensa é permitida: contratação de serviços emergenciais e aquisição de bens por valores pequenos.

Vale ressaltar que tanto a dispensa quanto a inexigibilidade devem ser utilizadas de forma restrita e fundamentada, com o objetivo de garantir a eficiência e economicidade das contratações realizadas pela administração pública. Além disso, é importante que haja transparência e controle sobre esses processos, para evitar possíveis irregularidades e garantir a lisura nas contratações.

O Decreto Municipal nº 13.735/2016, de 18 de janeiro de 2016, regulamenta as aquisições públicas no âmbito do Município de Fortaleza, e dá outras providências, estabelecendo em seu artigo 39 que o Portal de Compras da Prefeitura de Fortaleza é um instrumento eletrônico, disponível em rede de Internet, adotado como principal ferramenta de comunicação e divulgação das informações relativas À Aquisições Públicas do Município de Fortaleza.

Conforme artigo 40 do mesmo diploma normativo, o Portal de Compras da Prefeitura de Fortaleza disponibiliza tais serviços: I. divulgação das licitações; II. certificado de regularidade cadastral; III. fornecedores sancionados; IV. legislação aplicável as licitações; V. suporte para os gestores públicos municipais; VI. acesso aos sistemas de gestão das aquisições públicas e contratos administrativos do Município de Fortaleza; VII. cadastro de fornecedores; VIII. banco de dados dos preços praticados pela Administração Pública Municipal; IX. outros serviços

destinados a transparência das aquisições públicas.

O Portal de Compras da Prefeitura de Fortaleza é uma plataforma digital mantido pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), que tem como objetivo principal facilitar e agilizar as compras públicas realizadas pela prefeitura da cidade. Desde a sua criação, em 2011, o portal vem se consolidando como uma ferramenta fundamental para a gestão dos processos de aquisição de bens e serviços pela Administração Municipal.

Uma das principais vantagens do Portal de Compras é a transparência que ele proporciona ao processo de compras públicas. A plataforma permite que qualquer cidadão interessado possa acessar as informações sobre o processo de licitação, desde a publicação do edital até a homologação da compra, e acompanhar todo o processo de forma transparente.

Além disso, o Portal de Compras da Prefeitura de Fortaleza também é considerado uma ferramenta eficiente para aumentar a competitividade entre as empresas que desejam participar das licitações. A plataforma permite que as empresas se cadastrem para receber informações sobre os processos licitatórios abertos pela prefeitura de Fortaleza, o que facilita o acesso às informações e aumenta a possibilidade de participação no processo.

Outra vantagem importante do Portal de Compras da Prefeitura de Fortaleza é a economia de recursos que ele traz para a Administração Pública. Com a plataforma digital, é possível reduzir o tempo e o custo dos processos de compras públicas, o que resulta em uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Em resumo, o Portal de Compras da Prefeitura de Fortaleza é uma ferramenta fundamental para a gestão das compras públicas na cidade. Com transparência, eficiência e economia de recursos, a plataforma se consolida como um importante instrumento de gestão pública, tornando-se referência para outras cidades do país que buscam aprimorar a sua gestão das compras públicas, sendo ferramenta essencial no trabalho executado pela Coordenadoria de Gestão de Compras e Licitações.

### 2.3. A Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde.

Desde o surgimento das organizações nasceu a necessidade de controlá-las.

Contudo, como já se viu em muitas ocasiões, as organizações nem sempre foram capazes de satisfazer suas necessidades de controles internos. (VAASSEN, MEUWISSEN, SCHELLEMAN, 2013).

Castro (2018) afirma que o controle interno – ou controle interno administrativo – representa a segurança do administrador. É fundamental, em primeiríssimo lugar, para o gestor público, porque este responde – com seus bens e sua reputação – pelos atos que pratica ou delega a terceiros para praticar em seu nome. Deve, portanto, praticá-los com toda segurança possível. O administrador precisa estabelecer controle em todos os níveis, e de forma prévia para dar suporte a todos os seus atos decisórios.

Vaassen, Meuwissen e Schelleman (2013) aplicam que para casos nos quais as responsabilidades de um cargo sejam tão amplas que impossibilitem seu desempenho por uma só pessoa e exista a possibilidade de dividir os objetivos estratégicos do negócio em subobjetivos, o trabalho pode ser dividido. Dessa forma, poder e responsabilidades são delegados entres os níveis hierárquicos da gestão para diminuir os problemas surgidos da limitação de controle do gestor. Contudo, se o poder e a responsabilidade são delegados, a necessidade de controle gerencial aumenta. Afinal, o nível mais alto necessita garantir que os objetivos fixados sejam alcançados de fato. Visando possibilitar o controle pelo gestor, os níveis mais baixos precisam prestar contas do poder e responsabilidade a eles delegados. O processo de delegação e prestação de contas se efetiva com o fornecimento da informação.

O controle interno é importante tanto para os gestores quanto para os auditores, pois o principal papel de uma auditoria interna é garantir para os dirigentes da entidade que os controles internos estão funcionando adequadamente. Quanto maior o risco e a incerteza, mais importante será a verificação sobre o funcionamento adequado dos controles internos. (CASTRO, 2018)

O fundamento do controle interno na Administração Pública Brasileira está no artigo 76 da Lei 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: 1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (SILVA, 2002)

Desta forma, conforme afirma Castro (2018) não há como dissociar o controle

interno da ação de administrar, fiscalizar ou gerenciar. Uma visão panorâmica do que vem a ser a atividade de administração é imprescindível, para que possamos entender as premissas e os postulados que constituem o controle interno.

Tradicionalmente, o controle interno foca a informação financeira, e é, portanto, retrospectivo. Contudo, a sociedade mudou de tal forma, que é atribuída mais importância à informação com vistas à otimização da gestão operacional. (VAASSEN, MEUWISSEN, SCHELLEMAN, 2013).

A Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria é a responsável pela realização do controle interno no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, de acordo com o artigo 10, do Decreto Municipal nº 15.353/2022, competindo à referida coordenação: I - desenvolver ações práticas de gestão que assegurem o constante aprimoramento da condução de processos na Secretaria Municipal da Saúde, visando assegurar a transparência e a excelência das atividades desenvolvidas; II - articular com os órgãos e/ou realizar atividades externas sobre assuntos que fortaleçam o aprimoramento, a adequação e a obtenção de novos conhecimentos para a aplicação de atividades desempenhadas nesta célula; III - compilar dados, informações, monitorar indicadores e elaborar relatórios periódicos que fortaleçam a qualidade dos procedimentos de gestão interna e serviços prestados bem como subsidiem a alta gestão na tomada de decisão. IV - exercer a representação institucional e política, no âmbito das suas atribuições finalísticas bem como desempenhar outras atividades estabelecidas pela Direção Superior. V - recepcionar as demandas de entes externos e elaborar respostas em articulação com os demais setores da Secretaria e, quando necessário, em cooperação com entidades e órgãos da Administração Municipal; VI - coordenar, padronizar e aperfeiçoar as atividades do Protocolo, responsável pela abertura e tramitação inicial das demandas internas e externas da Secretaria. VII - elaborar estratégias de melhoria na administração, manuais de boas práticas e a implantação de indicadores de gestão junto aos diversos setores da SMS e monitorar a conformidade e evolução das ações aplicadas; VIII - elaborar e manter atualizada a coletânea de normas do Controle Interno e Ouvidoria da SMS, monitorando a aderência à padronização na gestão de processos, elaboração de documentos oficiais e atos administrativos. IX - realizar auditorias internas; X - monitorar os gastos realizados pela SMS, contribuindo para a adequada aplicação dos recursos públicos e atingimento dos resultados esperados; XI - monitorar a execução de normas, de padrões de trabalho, de indicadores de controle e de formulários internos; XII -

acompanhar as avaliações de prestações de contas dos gestores do órgão; XIII - acompanhar a aplicação de tratamentos das recomendações da auditoria interna setorial, por parte da Controladoria Geral do Município (CGM) e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE); XIV - disseminar e acompanhar a execução da Política de Gestão de Riscos na SMS; XV - participar das reuniões e realizar as atividades da Rede de Controle Interno; XVI - responder às manifestações no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (E-SIC); XVII - disseminar a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Programa de Integridade da PMF; XVIII - comunicar à CGM programações de auditoria, relatórios e recomendações decorrentes de auditorias de órgãos de Controle Externo, como TCE/CE; XIX - reportar à CGM informações setoriais necessárias a atualização do Portal da Transparência; XX - coletar, tratar e analisar informações decorrentes das atribuições de controle interno e enviar Relatório de Atividade Semestral à CGM; XXI - disseminar ações de prevenção e combate à corrupção e práticas abusivas no âmbito da SMS, em conformidade com as orientações, programas, ações e normas de integridade adotadas na Administração Pública Municipal; XXII - acolher e registrar denúncias, reclamações, informações e elogios dos usuários e trabalhadores da SMS, através dos diversos canais de atendimento disponibilizados, apurando sua fundamentação com retorno aos cidadãos em tempo hábil; XXIII - cadastrar e responder às manifestações dos cidadãos no Sistema de Ouvidoria da PMF; XXIV - coordenar a operacionalização das manifestações formalizadas no Sistema da Ouvidoria e/ou Sistemas de competência técnica atrelados à Lei de Acesso à Informação (LAI) e responder às manifestações no E-SIC; XXV - promover a publicização e conscientização acerca da relevância da Ouvidoria, bem como o cumprimento legal dos prazos descritos na LAI; XXVI - desenvolver estratégias e instrumentos que busquem retratar o nível de satisfação dos usuários quanto aos serviços de saúde prestados pela SMS; XXVII - propor, coordenar e implementar a Política Municipal de Ouvidoria em Saúde, no âmbito da rede de saúde Municipal, buscando integrar e estimular práticas que ampliem o acesso dos usuários e trabalhadores em saúde ao seu processo de avaliação; XXVIII - contribuir para a disseminação e o fortalecimento de formas de participação popular e controle social no acompanhamento e na fiscalização da prestação de serviços públicos de saúde do Município de Fortaleza; XXIX - propor ao gestor a adoção de providências que implementem melhorias nos serviços, a partir da sugestão dos usuários e trabalhadores de saúde ou quando detectados problemas que afetam a

qualidade do atendimento da rede de saúde do Município; XXX - atuar na prevenção e mediação de conflitos entre usuários e prestadores de serviços relativos às atividades desempenhadas pelo Sistema de Saúde, no âmbito da SMS; XXXI - promover a capacitação dos servidores da SMS em temas relacionados com as atividades da Ouvidoria; XXXII - elaborar e enviar à CGM os Relatórios Semestrais de Ouvidoria Setorial contendo a síntese das manifestações, com ênfase nas denúncias e reclamações; XXXIII - desempenhar outras atividades estabelecidas pela Direção Superior.

Pela simples leitura do excerto legal, observa-se a existência de competências específicas ligadas à presente pesquisa, principalmente no que concerne o acompanhamento e a aplicação de tratamentos das recomendações da auditoria interna setorial, por parte da Controladoria Geral do Município (CGM) e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE); a disseminação e o acompanhamento da execução da Política de Gestão de Riscos na SMS; e na comunicação à CGM programações de auditoria, relatórios e recomendações decorrentes de auditorias de órgãos de Controle Externo, como TCE/CE.

Em se tratando de demandas complexas a Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria (CONTI) deve realizar a interlocução com a Procuradoria Geral do Município e com a Controladoria e Ouvidoria, a fim de realizar o alinhamento para padronização dos procedimentos e monitoramento de demandas mais pontuadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

#### 2.4. Mecanismos de comunicação entre TCE/CE e SMS.

A comunicação surgiu com a primeira comunidade humana. Comunicar é um ato intrínseco ao ser humano, que tem motivos fortes para realizá-lo. Antes mesmo de adquirir a fala, o homem pré-histórico já se comunicava por meio de signos não verbais, como gestos e desenhos. Mas tudo ficou mais intenso e eficaz a partir dos relatos orais. (PENA, 2012)

Duarte (2019) define a Comunicação como uma atividade técnica e profissional. É um meio de alcançar objetivos previamente definidos, não tendo fim em si mesmo. O objetivo do trabalho deve ser gerar relevância para a organização e impacto junto aos públicos. Devemos assumir a responsabilidade e o protagonismo em nossa área, ser capazes de argumentar tecnicamente, influenciar, fazer

recomendações baseadas na experiência e no conhecimento, atuar para que as melhores práticas possíveis sejam executadas. Devemos nos esforçar para participar das reuniões estratégicas, contribuir para o dia a dia da gestão e traduzir nosso trabalho em termos de valor para a sociedade. E, ainda difícil, estabelecer índices ou sistemas de avaliação de nosso trabalho, bem como o resultado concreto para o cidadão e para a instituição.

De acordo com Haswani (2013), a Comunicação também possui vasta gama de definições, originadas em áreas do conhecimento como a Matemática, a Filosofia, a Sociologia, a Medicina, a Física, entre outras. Entretanto, essas origens tão diversas não impediram a convergência dos autores quanto aos componentes básicos do processo de comunicação: mensagem, emissor (ou fonte), receptor (ou destinatário), canal (ou meio) e resposta são elementos presentes em todos os textos teóricos da área. Divergências, conflitos e críticas, presentes nas correntes, não tocam na existência desses elementos, mas na qualificação de um ou mais deles, conforme o contexto histórico, as ideologias ou os recortes pontuais.

Pena (2012) traz que, por intermédio da comunicação, as sociedades constroem as representações que têm sobre si próprias. Isso sem falar, é claro, nas necessidades relatadas nas respostas anteriores e não na própria dinâmica da vida em sociedade, que é inviável sem o exercício constante do ato comunicativo.

Duarte (2019) aduz que “A qualidade e a eficácia da comunicação devem ser objetivos prioritários não apenas dos especialistas, dirigentes e gestores, e, sim, de toda a administração pública. A comunicação do serviço público é fundamental para a manutenção da democracia, a consolidação dos direitos sociais, a viabilização da boa governança e a orientação social. Ela ajuda a regular relação do Estado-sociedade e exige o envolvimento de todos os interessados. Não basta apenas viabilizar o acesso do indivíduo às informações a que tem direito. Também é necessária a compreensão de seus anseios, interesses e opiniões.”

A comunicação entre órgãos públicos é fundamental para garantir a efetividade das ações governamentais e a prestação de serviços públicos de qualidade à população. Essa comunicação envolve a troca de informações, documentos, recursos e expertise entre diferentes órgãos, que podem ser do mesmo nível de governo ou de esferas diferentes. No caso da presente pesquisa, estudaremos de que forma seria possível estabelecer melhorias na comunicação entre a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza e o Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Duarte (2019) traz que o objetivo principal da comunicação deve ser o de atender às necessidades e garantir relacionamento de qualidade com ou para o cidadão, promovendo uma interação útil e eficaz. Na iniciativa privada, o foco total e absoluto é o cliente. No serviço público, deve ser o cidadão e a garantia de seus direitos. A atuação da comunicação não é para manter produtos e serviços de comunicação, promover dirigentes, impor conceitos, manipular a compreensão do público ou, ainda, chamar a atenção para irrelevâncias. A área de comunicação precisa valorizar o serviço público, ser liderança da defesa da reputação da organização, mas também garantir o direito social a uma informação honesta, verdadeira e baseada na identidade e nas necessidades do indivíduo.

Uma boa comunicação entre órgãos públicos é importante para a tomada de decisões, coordenação de projetos e programas, implementação de políticas públicas e solução de problemas. Quando há falta de comunicação ou uma comunicação deficiente entre os órgãos, podem surgir problemas como a duplicação de esforços, o desperdício de recursos públicos, a falta de coordenação e a falha na prestação de serviços.

De acordo com Brandão (2009), existe, sem dúvida, uma tendência para identificar Comunicação Pública com o viés apenas da comunicação feita pelos órgãos governamentais. É interessante notar que a expressão começou a substituir outras denominações utilizadas tradicionalmente para designar a comunicação feita pelos governos, tais como comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política. A adoção de uma nova terminologia não se dá por acaso, nem é uma questão de modismo, de buscar novos nomes para práticas já consagradas. A substituição dessas terminologias por comunicação pública é resultado da necessidade de legitimação de um processo comunicativo de responsabilidade do Estado e/ou do Governo que não quer ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história política do país. Expressões como marketing político, propaganda política ou publicidade governamental têm uma conotação de persuasão, convencimento e venda de imagem, em suma do que ficou conhecido como “manipulação das massas”. O uso histórico dessas expressões obrigou à busca e a adoção de uma terminologia que fosse compatível com a nova realidade política do país, identificando a comunicação com uma prática mais democrática.

Sobre o presente tema, Brandão (2009) prossegue afirmando que a

restauração da democracia e o conseqüente crescimento de novas formas de vivências democráticas despertaram a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. A própria noção de cidadania sofre mudança e começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação. A comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público.

Existem várias formas de comunicação entre órgãos públicos, como reuniões presenciais, videoconferências, e-mails, telefonemas, troca de documentos e até mesmo o uso de ferramentas tecnológicas específicas para a gestão de projetos e processos. É importante que cada órgão tenha uma política clara de comunicação e que essa política seja divulgada e cumprida por todos os funcionários envolvidos.

Nesse contexto, passaremos a analisar a atual comunicação realizada entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza.

De acordo com o artigo 20-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a comunicação dos atos processuais poderá se utilizar dos recursos tecnológicos de transmissão de sons e imagens em tempo real acessíveis aos seus destinatários, que se mostrem efetivos e propiciem a economia e celeridade processuais.

O destinatário do ato processual poderá receber alerta acerca da comunicação por meio do sistema *Push* ou serviço de mensagens instantâneas, desde que requerido o cadastro previamente junto à Secretaria do Tribunal, como se observa o disposto no parágrafo único, do artigo 20 - B, da Lei nº 12.509/1995.

Em processo que não tenha sido iniciado ou apresentado pelo próprio gestor ou pela unidade jurisdicionada, a primeira comunicação que lhe for enviada far-se-á, por carta registrada com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário; mediante ciência do responsável ou interessado, efetivada por servidor designado, ou por meio eletrônico, ou fac-símile, ou telegrama, ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário, de acordo com o artigo 20-C do mesmo diploma legal.

Efetivada a comunicação inicial, as demais serão consideradas efetuadas quando publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal. Frustradas as tentativas pelas modalidades indicadas anteriormente, o Tribunal adotará as formas de

comunicação utilizadas no processo civil, no que couber, observado o disposto no regimento interno.

O artigo 20-D, da mesma Lei Orgânica, disciplina que tratando-se de processo em que se aprecie a legalidade de ato sujeito a registro pelo Tribunal, quando para cumprimento de diligência, as comunicações deverão ser precedidas de Ofício e endereçadas ao dirigente do órgão ou entidade. Em eventual necessidade de comunicação com o servidor/beneficiário do ato sujeito a registro, essa deverá ser feita por carta registrada com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário ou mediante ciência do responsável ou interessado, efetivada por servidor designado, ou por meio eletrônico, ou fac-símile, ou telegrama, ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário.

Caso o Tribunal não autorize o registro do ato, deve ser providenciada a comunicação imediata ao dirigente do órgão ou entidade, precedida de ofício com cópia da decisão exarada, a fim de que adote as providências cabíveis, devendo os autos serem encaminhados à origem, com expediente informando sobre o trânsito em julgado, cabendo a origem se responsabilizar pela comunicação aos interessados.

De acordo com o artigo 20-E, da Lei Orgânica do Órgão de Contas cearense, as unidades jurisdicionadas, bem como aqueles que figurem como responsável ou interessado em processo em trâmite no Tribunal, deverão manter atualizados, para efeito de comunicação e alerta, os seus endereços, inclusive os eletrônicos, e o cadastro.

Além disso, a comunicação entre órgãos públicos deve ser pautada pela transparência e pela colaboração, visando sempre o interesse público e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. É fundamental que cada órgão esteja disposto a compartilhar informações e conhecimentos, reconhecendo a importância do trabalho conjunto para o alcance de objetivos comuns.

Em resumo, a comunicação entre órgãos públicos é um aspecto fundamental para a efetividade da gestão pública e para a prestação de serviços de qualidade à população. É importante que cada órgão tenha uma política clara de comunicação e que essa política seja divulgada e cumprida por todos os funcionários envolvidos, pautada pela transparência e pela colaboração.

Uma das formas de comunicação estabelecida entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza é estabelecida

através do Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, disciplinado pela Instrução Normativa nº 01/2011, de 15 de dezembro de 2011, devidamente atualizada pela Instrução Normativa nº 04/2015, de 19 de novembro de 2015.

É dever da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza e dos demais órgãos integrantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo dos municípios do Estado do Ceará efetuarem, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o cadastramento prévio, por meio eletrônico, de todas as licitações, adesões a atas de registro de preços, dispensas e inexigibilidades, através do preenchimento on-line dos formulários constantes do sistema denominado “Portal de Licitações”, disponível no portal eletrônico do Tribunal ([www.tcm.ce.gov.br](http://www.tcm.ce.gov.br)).

Referido cadastramento constitui parte integrante das prestações de contas e mecanismos de controle externo, sem embargo das disposições contidas na Lei Federal nº 8.666/93 e sem isenção do dever de prestar contas por parte dos responsáveis.

De acordo com o artigo 4º, da Instrução Normativa nº 04/2015, de 19 de novembro de 2015, deverão ser anexados nos campos disponibilizados pelo sistema, no mínimo, os seguintes documentos: Instrumento convocatório das licitações, em quaisquer modalidades, com seus respectivos anexos; Comprovante de publicação do instrumento convocatório; Propostas dos licitantes; Termos de homologação e adjudicação; Eventuais despachos e/ou decisões de anulação ou de revogação da licitação, se for o caso; Recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e/ou decisões; Ata de julgamento da licitação.

Dessa maneira, cumprindo o dever de informação da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza realiza a primeira comunicação com o Órgão de Contas cearense, propiciando a realização do controle externo.

No caso de contratação direta, deverá ser anexado o respectivo termo de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, com a respectiva publicação e, no caso de adesão à ata de registro de preços, o respectivo termo de adesão, obrigando-se, em todos esses casos, à anexação da documentação comprobatória da razão de escolha do fornecedor ou executante e da justificativa do preço, de acordo com o §2º, do artigo 4º, do mesmo diploma legal.

É especificamente sobre esses casos de contratação direta que recaem a presente pesquisa, de forma a possibilitar a melhoria da comunicação entre os dois

órgãos.

De acordo com o §1º, do artigo 5º, da Instrução Normativa nº 04/2015, nos casos de dispensa, inexigibilidade ou adesão à ata de registro de preços, devem ser inseridas as informações no primeiro dia útil após a data de publicação do respectivo extrato. Como se pode observar o prazo é bastante exíguo para o atendimento da demanda, ocasionando por diversas vezes penalidades ao gestor da pasta, haja vista a dificuldade de realização das atividades habituais da Setorial da Saúde, que já são de grande complexidade, acrescidas das demandas oriundas dos órgãos de controle.

Conforme artigo 13, da Instrução Normativa reguladora da plataforma, os responsáveis poderão ser notificados, a qualquer momento, para esclarecer ou sanar as irregularidades, omissões e outras falhas encontradas no cadastramento das informações, bem como para encaminhar ao Tribunal de Contas documentos que venham a ser solicitados, ficando, em caso de descumprimento, sujeitos à aplicação de multa.

Vale salientar que as informações do Portal de Licitações ficarão permanentemente disponíveis, para livre acesso ao público, no endereço eletrônico [www.tcm.ce.gov.br](http://www.tcm.ce.gov.br), ou outro que o venha suceder para o mesmo fim.

O diálogo é fundamental entre os órgãos públicos, principalmente para melhor se entender o cotidiano do órgão demandado e assim compreender melhor a disponibilidade de resposta daquele órgão, como também para propiciar a segurança jurídica ao gestor da pasta e assegurar o atendimento do interesse público.

A cultura da transparência inserida na Administração Pública representa um novo paradigma em substituição à cultura do sigilo. Essa ampliação no acesso às informações estatais conduz a um impacto social significativo, pois a transparência e o consequente controle dos atos governamentais representa elemento essencial ao exercício da democracia. (BLANCHET, AZOIA, 2017)

Blanchet e Azoia (2017) afirmam que entretanto, efetivar este novo paradigma é uma tarefa delicada, pois o agente que detém as informações públicas tem sua zona de conforto diretamente afetada quando suas ações são colocadas sob a ótica de um controle interno ou até mesmo aquele exercido pelo cidadão. Em razão disso, os agentes públicos normalmente têm a errônea concepção de detenção das informações públicas como propriedade individual e é esta concepção patrimonialista que se quer combater com a implantação de uma cultura da transparência.

A consequência direta desta cultura do sigilo é a desconfiança e o

questionamento que incide sobre a própria integridade democrática, manifestada por inúmeras deficiências e fragilidades como, por exemplo, a corrupção. Somente a superação desta cultura em nome de uma nova – a transparência – permitirá caminhar no sentido de superação desse quadro de desconfiança sobre o qual se encontra atualmente a Administração Pública. (BLANCHET, AZOIA, 2017)

O princípio da transparência é um dos princípios fundamentais da Administração Pública, que visa garantir a publicidade e a clareza das informações e dos atos emocionados pelos órgãos públicos, permitindo que os cidadãos tenham acesso às informações necessárias para avaliar e monitorar as ações dos governantes e dos órgãos públicos, assim como os órgãos de controle que também têm acesso aos dados públicos. Em outras palavras, trata-se da obrigação de os órgãos públicos agirem de forma aberta e honesta, disponibilizando informações relevantes para a sociedade.

Publicidade e transparência são consectários lógicos da governança e da boa gestão pública. A publicidade como conduta mínima da administração de tornar disponíveis todos os dados sem restrição de divulgação à sociedade para que, querendo, acesse; e transparência ativa, como conduta da administração no sentido de fornecer quaisquer outras informações não sigilosas de interesse dos cidadãos, bem como de torná-los inteligíveis aos que os acessem (BLIACHERIENE, RIBEIRO, FUNARI, 2013).

A transparência na Administração Pública significa disponibilizar informações relevantes e precisas de forma clara, acessível e compreensível para a população. Isso inclui dados sobre orçamentos, licitações, contratos, folha de pagamento, despesas, programas e projetos assinados pelo governo publicação de informações em sites oficiais, a divulgação de relatório de gestão e a realização de audiências públicas. Além disso, a transparência também pode se manifestar na forma de diálogo aberto e constante entre governantes e sociedade civil, permitindo que a população participe ativamente das decisões que fizeram suas vidas. O objetivo é garantir que a sociedade possa ter acesso às informações necessárias para compreender o funcionamento dos órgãos públicos e avaliar o desempenho de seus representantes.

Cruz, Silva e Santos (2009) afirmam que o aperfeiçoamento de mecanismos que promovam a transparência pode ser considerado boas práticas de governança pública. Assim, a administração pública deve garantir aos cidadãos, por meio da transparência, acesso e compreensão dos atos governamentais, prevendo a

possibilidade do controle social sobre a gestão.

O Princípio da Transparência também contribui para a prevenção e o combate à corrupção. A disponibilização de informações públicas ajuda a identificar irregularidades e desvios de conduta, permitindo que sejam tomadas medidas para corrigir esses problemas.

Portanto, a transparência é um princípio fundamental para a garantia da democracia e do Estado de Direito, pois permite que a sociedade possa fiscalizar e avaliar o desempenho de seus representantes e participar ativamente do processo de tomada de decisões. Além disso, a transparência também ajuda a promover a confiança entre os cidadãos e auxilia o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, Ministério Público.

Para Bliacherine, Ribeiro e Funari (2013) só há transparência quando há: acesso livre e facilitado ao dado ou à informação (publicidade); intelegibilidade do dado ou informação acessada e integrabilidade possível com o dado ou informação disponível (transparência).

A Política de Comunicação Institucional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará foi atualizada através da Resolução Administrativa nº 16/2021, tendo como finalidade propor, estabelecer, coordenar, implementar e acompanhar as diretrizes e estratégias de comunicação que objetivam orientar, de forma transparente e tempestiva, o relacionamento do órgão com seus diversos públicos estratégicos, alinhadas aos princípios que norteiam a administração pública e a legislação do órgão.

A ausência de transparência nos atos administrativos pode levar à omissão da sociedade com relação à gestão pública. Assim, ações que proporcionam aumento no nível de transparência dos atos governamentais criam condições para a participação da sociedade nas medidas de controle social. Dessa forma, a divulgação de informações por meio da internet é um meio eficiente de conferir transparência às informações, uma vez que os sistemas de consultas on-line possibilitam aos usuários, através da definição de filtros, a busca de informações de acordo com o interesse de cada indivíduo (SOARES, 2013).

O Plano de Comunicação Social 2021 contempla as ações de divulgação, reunindo as principais ações e metas programadas para 2021 pela Assessoria de Comunicação Social do TCE Ceará (Ascom), com o objetivo de nortear todos os trabalhos que visam fortalecer a imagem e a marca do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará) e o seu relacionamento com os públicos interno e externo.

A Portaria nº 440/2016 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará instituiu o Comitê Estratégico de Comunicação Social, sendo alterada pela Portaria nº 305/2020, alterada pela Portaria nº 529/2022, demonstrando uma constante preocupação da Corte de Contas com a efetividade da comunicação.

O diálogo entre os órgãos públicos é de extrema importância para a obediência e eficiência da Administração Pública. Quando os órgãos públicos trabalham juntos, trocando informações e ideias, é possível criar políticas públicas mais efetivas, identificar possíveis problemas e encontrar soluções mais rapidamente.

Além disso, o diálogo entre os órgãos públicos é essencial para garantir a transparência e a prestação de contas, uma vez que permite que as decisões tomadas sejam atendidas e avaliadas por diferentes pontos de vista. Isso ajuda a evitar conflitos e a promover a colaboração e a cooperação entre os órgãos públicos.

O diálogo entre os órgãos públicos também é importante para garantir a continuidade das políticas públicas, uma vez que permite que os órgãos públicos compartilhem informações e conhecimentos com outros órgãos, evitando a perda de informações importantes e garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de forma efetiva e contínua.

A comunicação entre o TCE e a SMS se dá através de notificação presencial por meio de protocolo no próprio órgão de destino, por meio de publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado – DOE/TCE ou por meio de e-mail. Percebe-se que tal comunicação precisa ser aprimorada com o fito de dar mais transparência aos atos de gestão, de garantir a execução do controle externo e de viabilizar segurança jurídica ao gestor da pasta, o que de fato se torna um ponto crucial hoje em dia, haja vista a considerável intensificação das atividades exercidas pelos Tribunais de Contas e o consequente aumento do número de penalizações aos gestores públicos.

### **3. CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: EXECUÇÃO DO CONTROLE INTERNO E AUXÍLIO/ACOMPANHAMENTO AO CONTROLE EXTERNO**

O controle interno realizado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza, com a promoção do controle de legalidade, transparência da Administração Municipal e ouvidoria, conforme preceitua o artigo 2º, do Decreto Municipal nº 15.098/2021<sup>3</sup>, é de extrema importância para auxiliar na diminuição das demandas oriundas do controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre os órgãos municipais, dentre esses a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza. A Controladoria é responsável, a partir da realização do controle interno, por garantir que todas as leis, normas e regulamentações sejam seguidas em relação ao uso dos recursos públicos municipais, impactando assim na execução do controle externo.

Em suma, o controle interno realizado pela Controladoria Geral do Município de Fortaleza é um importante mecanismo para garantir que os recursos públicos estejam sendo utilizados de forma correta e dentro das normas estabelecidas. Além disso, a atuação da Controladoria auxilia no trabalho do Tribunal de Contas, contribuindo para a melhoria da gestão pública e o aprimoramento dos serviços prestados à população, conforme restará exposto no tópico seguinte.

3.1. O controle interno desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria do Município de Fortaleza e a sua influência no controle externo desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Controle é uma palavra proveniente do francês *contrôler*, que significa registrar, inspecionar e/ou examinar, ou então, do italiano *controllo*, que significa registro e/ou exame. Ela se inseriu no vocabulário técnico de negócios para indicar inspeção ou exame, que se processa nos papéis ou nas operações registradas a cada instante nos estabelecimentos industriais e comerciais. Portanto, tem o sentido de uma fiscalização organizada no próprio estabelecimento para controlar os negócios que estão realizando no cotidiano, por meio de conferências e registros a qualquer momento. (GIL, ARIMA, NAKAMURA, 2013)

---

<sup>3</sup> Regulamento da Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza

De acordo com Da Silva Filho (2019), o controle da Administração deve ser encarado para além de um princípio jurídico, também como uma necessidade sociológica, para assegurar que o Estado não intervenha desarrazoadamente na esfera de liberdade dos indivíduos. Esta dimensão implica em atender como premissa do Estado a supremacia do interesse público. Proteger o interesse público, nesse caso, implica que o controle pautar sua ação no equilíbrio entre função do Estado versus vontade social.

É fato que o aperfeiçoamento da ação do Estado deve ser projetado em sintonia com os direitos fundamentais que tem como foco o desenvolvimento integral do ser humano. Nesse sentido, o sistema de controle da Administração Pública se associa à finalidade do Estado, qual seja, o bem comum. (DA SILVA FILHO, 2019)

Em termos gerais, controlar tem um significado de efetuar interferências no comportamento, processo ou sistema para verificar se está de acordo com o resultado esperado. Este exame consiste em um determinado agente corretivo que atua diretamente no processo para balizar ou fazer com que se desenvolvam as atividades dentro dos padrões preestabelecidos. (GIL, ARIMA, NAKAMURA, 2013)

De acordo com a Lei Municipal nº 8608, de 26 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências, a Controladoria Geral do Município de Fortaleza integra a organização administrativa do município. Citada lei foi alterada através da Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014, e reestruturada conforme o Decreto nº 15.026, de 01 de junho de 2021.

A Lei Complementar nº 176/2014 estabelece em seu artigo 31, que compete à Controladoria Geral do Município (CGM): I - apoiar e orientar os órgãos da administração municipal quanto ao cumprimento dos procedimentos legais que disciplinam a execução do gasto público; II - coordenar e executar auditoria interna preventiva e de controle, com vistas a orientar à gestão municipal; III - gerir o portal da transparência da Prefeitura Municipal de Fortaleza, assegurando o direito de acesso à informação; IV - coordenar e executar a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, visando o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal; V - criar mecanismos, diretrizes e rotinas voltadas à regular aplicação da Lei de Acesso à Informação e ao aperfeiçoamento da transparência; VI - realizar, subsidiariamente

e/ou complementarmente, procedimentos de sindicância que visem apurar conduta ou ato praticado por servidor público, remetendo os autos à Procuradoria Geral do Município nas situações em que se faça necessário a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, observado o disposto na Lei Municipal nº 6.794, de 27 de dezembro de 1990 e demais normas aplicáveis; VII - exercer a função de Ouvidoria Geral do Município, recebendo, encaminhando, acompanhando e dando respostas às reclamações, denúncias, representações e sugestões referentes a procedimentos no âmbito da Administração Pública Municipal; VIII - atuar na gestão fiscal e de resultados do Município; IX - desempenhar outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, bem como outras que lhe forem delegadas.

Como se vê a Controladoria e Ouvidoria Geral do Município tem como finalidade promover o controle da legalidade, transparência da administração e ouvidoria, visando à efetividade, controle interno e social das ações do Município de Fortaleza. E é quanto à finalidade do controle interno que teceremos a análise a seguir.

O controle interno – ou controle interno administrativo – representa a segurança do administrador. É fundamental, em primeiríssimo lugar, para o gestor público, porque este responde – com seus bens e sua reputação – pelos atos que pratica ou delega a terceiros para praticar em seu nome. Deve, portanto, praticá-los com toda segurança possível. O administrador precisa estabelecer controle em todos os níveis, e de forma prévia para dar suporte a todos os seus atos decisórios. (CASTRO, 2018)

O controle interno, para todos os efeitos, tem a função de assegurar que as operações do ciclo de negócios estabelecidas pela organização sejam executadas de forma adequada, no sentido de estar sempre em conformidade com os processos predefinidos. (GIL, ARIMA, NAKAMURA, 2013)

Castro (2018) aduz que o controle interno é importante tanto para os gestores quanto para os auditores, pois o principal papel de uma auditoria interna é garantir para os dirigentes da entidade que os controles internos estão funcionando adequadamente. Quanto maior o risco e a incerteza, mais importante será a verificação sobre o funcionamento adequado dos controles internos.

Silva (2002) afirma que o fundamento do controle interno na Administração Pública Brasileira está no artigo 76 da Lei 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: 1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da

despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; 2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e 3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O estabelecimento, funcionamento e manutenção dos controles internos são competência e responsabilidade do administrador. Ao órgão central do sistema, cabe avaliar, diagnosticar, propor melhorias e orientar os responsáveis pelos controles de cada órgão. (SILVA, 2002)

Em função das peculiaridades do setor público, conforme aduz Silva (2002) não é dada a devida relevância aos controles, isto é, o administrador público, contrariando uma das principais funções da ciência da administração, não controla adequadamente.

O sucesso na implantação de planos que tendem a modificar rotinas e comportamento depende, inquestionavelmente, da forma como são conduzidos. Não se pode negligenciar o fato de que são pessoas que agirão na execução dos controles, e que o serviço público tem certas peculiaridades não encontradas na iniciativa privada. Naturalmente, ninguém aprecia ser controlado, mas na área pública há especial dificuldade nesse campo. (SILVA, 2002)

Para simplificar e resumir os principais problemas no combate à fraude e à corrupção, Cavalheiro e Flores (2007) afirma que eles começam a partir da inexistência ou ineficiência do controle interno, se consolidam nas eventuais falhas do controle externo e na generalização da “idéia da impunidade”, situações que merecem correção urgente. E Repisam: a má aplicação de recursos públicos, o desperdício e a corrupção revelam-se primeiro como resultado da ausência ou fragilidade do controle interno. Temos de ter um controle interno que não seja somente no papel. Precisamos dele atuante, efetivo e eficaz.

Diferentemente do que usualmente afirmam muitos administradores, o controle interno não é mais um a fiscalizar as ações governamentais, que acaba por emperrar a máquina administrativa e, por consequência, a execução de seus programas, constituindo-se, sim, o longa *manus* do administrador e nele tem seu aliado. Se bem-estruturado e ativo, certamente auxiliará o gestor, possibilitando-lhe uma visão, das mais variadas situações que envolvem a administração, oportunizando que sejam realizados ajustes e correções que venham a evitar o desperdício ou desvio do dinheiro público. O controle interno pode ser considerado o instrumento mais eficaz,

dentre todos, no combate à corrupção. Ademais, sua existência e funcionamento, previstos constitucionalmente, simplesmente são ignorados por muitos chefes de Poderes, tanto do Executivo quanto do Legislativo, mormente em nível municipal. Tal não pode continuar a ocorrer. (CAVALHEIRO, FLORES, 2007)

O controle interno é uma função essencial na gestão pública, e a Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza tem o papel de identificar e avaliar os riscos e oportunidades, e implementar as ações necessárias para alcançar os objetivos da Administração Pública de forma eficiente e eficaz.

Nesse sentido, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza atua em conjunto com o Tribunal de Contas, fornecendo dados e informações relevantes para que o controle externo possa ser realizado de forma mais eficaz. Isso é fundamental para garantir que os recursos públicos estejam sendo utilizados de maneira correta e respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Controladoria Geral do Município de Fortaleza tem como principais atribuições o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do município, a realização de auditorias internas, e o monitoramento das ações dos gestores públicos sob sua jurisdição. Com isso, é possível identificar possíveis irregularidades e garantir a aplicação correta dos recursos públicos.

Necessário ressaltar, em alguma vezes, que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará diligencia a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza diz a respeito a questões de competência que envolvem também outros órgãos municipais, daí a importância da execução do controle interno realizado, como maneira de se padronizar os procedimentos administrativos municipais, como forma de se evitar contradições quando do atendimento ao que está sendo requisitado pelo órgão de controle.

Com uma Controladoria atuante e eficiente, o Tribunal de Contas pode se concentrar em realizar ações de auditoria externa, avaliando a forma como as atividades foram desempenhadas pela Administração Pública. Os resultados desse trabalho em conjunto são a transparência, responsabilidade e a eficiência nos serviços públicos prestados ao cidadão.

Desta forma, não há como dissociar o controle interno da ação de administrar, fiscalizar ou gerenciar. Uma visão panorâmica do que vem a ser a atividade de administração é imprescindível, para que possamos entender as premissas e os

postulados que constituem o controle interno. (CASTRO, 2018)

Quando se fala na execução do controle externo, fala-se da essencialidade de sua execução, a fim de coibir ilicitudes, com efeitos positivo no combate à corrupção, mas de modo a não se tornar um controle excessivo, como algumas vezes vistos. Cabe destacar o aspecto negativo do controle externo praticado de modo excessivo, a partir da hiperplasia da atuação dos órgãos de controle, gerando o denominado Medo Administrativo nos gestores públicos, sobre as quais discorreremos a partir de agora.

Esse viés punitivo se manifesta principalmente (i) por meio da fixação de interpretações extremamente rígidas e inflexíveis, (ii) do amplo enquadramento dos atos administrativos como improbidade e (iii) da larga decretação de medidas constritivas – como indisponibilidade patrimonial, afastamento temporário e até mesmo prisões preventivas –, sem a adequada demonstração do preenchimento dos requisitos legais necessários. A par de uma legislação administrativa muitas vezes detalhista e minuciosa ao extremo, as estruturas de controle passaram a consolidar entendimentos jurídicos ainda mais rigorosos sobre assuntos relevantes para o cotidiano estatal. (CAMPANA, 2021)

Vipieski e Millani (2022) afirmam que a concretização de todas as políticas públicas depende, necessariamente, da atuação da administração pública, que se exterioriza por meio de atos administrativos. Os atos administrativos, são passíveis de controle, e do controle pode decorrer o medo administrativo já apresentado, cujas consequências podem ser a inércia, o indeferimento, a pouca ou nenhuma inovação. Neste sentido, com o quadro apresentado pode-se influir que o medo administrativo gera, ou ao menos tem possibilidades reais, de gerar seus efeitos disfuncionais sobre a concretização efetiva de políticas públicas.

As disfunções burocráticas na Administração Pública são estudadas e enfrentadas há vários anos. Não é de hoje que a burocracia é questionada é relacionada com ineficiência, porém, a disfunção que se verifica em razão do medo dos mecanismos de controle é fenômeno relativamente recente, e produz consequências no desempenho da Administração Pública, influenciando condutas, comissivas ou omissivas. A administração pública, a gestão pública e os governos tornaram-se objeto da ciência, do direito e por conseguinte da legislação. (VIPIEVSKI, MILLANI, 2022)

Santos (2021) afirma que para evitar tais riscos e consequências jurídicas

deletérias, referido controle disfuncional indutor do medo leva os agentes públicos à leniência, à inação administrativa, ao comodismo decisório, à busca da autoblindagem e de estratégias de fuga da responsabilização, em detrimento da boa administração pública.

O “direito administrativo do medo” refere-se ao conjunto de normas e procedimentos aplicados pelas autoridades administrativas em nome da segurança pública, temendo ameaças reais ou imaginárias. Nesse sentido, a busca pela efetividade das ações administrativas, sobretudo no que se refere ao controle dos riscos à população e ao Estado, conduz a uma ampliação dos poderes dos órgãos de controle.

De acordo com Santos (2021) outra funesta consequência é que os agentes públicos – mormente os agentes políticos – alijados do espaço da polis por decisões em matéria de improbidade, dos tribunais de contas ou da justiça eleitoral que repercutem nos seus direitos políticos, está a produzir nova espécie de político: o que nunca foi político nem nunca administrou ou ordenou despesa pública, razão pela qual ainda está elegível (limpo) e pode administrar, pelo menos até deparar-se com a primeira ação de improbidade ou outra decisão administrativa ou judicial que lhe traga a suspensão de direitos políticos ou a inelegibilidade, quando então o povo deverá procurar outros políticos “castos e puros” em quem confiar. (SANTOS, 2021)

Duas outras disfunções decorrentes do medo produzido por um controle externo imprevisível e irracional no âmbito do Direito Administrativo merecem atenção. No plano político, o total afastamento daqueles que poderiam dar efetiva contribuição ocupando cargos eletivos no parlamento ou no executivo, pois os riscos decorrentes das responsabilidades próprias aos cargos públicos não valem à pena, abrindo espaço para os que “não-têm-nada-a-perder”, ou para os que “não-têm-a-mínima-noção” dos perigos inerentes ao exercício de funções públicas. (SANTOS, 2021)

Essa expansão de poderes resulta na hipertrofia dos órgãos de controle, ou hiperplasia, que se caracteriza pelo surgimento de diferentes agências reguladoras e de fiscalização, bem como pela ampliação dos poderes dos órgãos existentes. Essa ampliação de poderes leva, por sua vez, à expansão do direito administrativo do medo, resultando em um estado de vigilância constante em que a liberdade individual fica cada vez mais restrita.

Os órgãos de controle, ao serem criados, são justificados como mecanismos para garantir que os serviços públicos e as atividades empresariais sejam exercidos

de forma responsável, íntegra e transparente. No entanto, muitas vezes esses órgãos, mais do que garantir a regularidade e transparência das atividades, acabam se tornando instrumentos de controle da sociedade, restringindo as liberdades individuais e limitando a iniciativa privada.

Há que se considerar que, sob uma determinada perspectiva, o medo não é algo negativo, uma vez que impõe ao administrador uma postura que considere o interesse público, o direito de terceiros, que atue com parcimônia e prudência, entretanto, quando em excesso, o medo pode resultar em morosidade, burocracia infundada, ou até mesmo na inércia. (VIPIEVSKI, MILLANI, 2022)

Essa atmosfera de medo e insegurança quanto ao descumprimento dos mandamentos legais acaba fazendo com que o agente público responda sempre negativamente às demandas atípicas que não se encaixem hermeticamente ao conteúdo da norma. Em vez de procurar a melhor solução, o agente público, com receio de punição, esconde-se atrás da norma e atua como mero executor/reprodutor da descrição literal dos atos normativos: qualquer situação não prevista nos atos normativos não receberá a guarida da atuação administrativa estatal. Muitos dos problemas da ineficiência estatal, portanto, não decorrem de incompetência ou de má vontade dos gestores públicos, mas de mero temor do controle punitivo estatal. (CAMPANA, 2021)

A situação é especialmente grave porque o medo não apenas inibe uma atuação mais criativa e propositiva dos Administradores, mas mesmo no curial cumprimento das normas jurídicas os administradores sequer podem aplicar o Direito como lhes parece adequado. (SANTOS, 2021)

Não se trata de dispensar os mecanismos de controle, mas sim de ajustá-los à medida que não configurem como uma trava para o exercício da boa administração. Se a prioridade da legislação administrativa for o controle em detrimento da gestão, nenhuma reforma administrativa dará conta de trazer eficácia. (VIPIEVSKI, MILLANI, 2022)

Continuam a afirmar Vipievski e Millani (2022) que quando o controlador passa a adentrar nas searas interpretativas dos atos administrativos, tolhe do administrador público a possibilidade de administrar conforme suas próprias percepções e convicções. As interpretações do administrador público e da entidade controladora podem ser divergentes, e neste cenário, prevalecerá a interpretação do controlador, que não é o administrador e nem mesmo pode ser

responsabilizado por atos administrativos.

Limitados pela intensidade do controle sobre sua atuação, os gestores públicos, quando desafiados pela realidade social a apresentarem soluções criativas, “fora da caixa”, preferem não se arriscar e acabam optando pela manutenção do status quo. Tomar decisões mais ousadas nesse cenário mostra-se arriscado, já que pode sujeitar o gestor a se tornar réu de uma ação de improbidade ou de um processo criminal.(CAMPANA, 2017, P. 208)

Carvalho, Flores (2007) aduzem que problemas como a ausência de estrutura para o fortalecimento dos controles, a falta de segregação de funções e a tolerância em relação a condutas inadequadas, enfraquecem os valores éticos e prejudicam os controles internos. Assim, deve a Administração, por intermédio da Unidade de Controle Interno, identificar, divulgar e disseminar normas de condutas e os valores da instituição. No entanto, é importante frisar: os valores morais devem ser considerados já como requisito de ingresso na instituição, e não apenas os critérios técnicos e de conhecimentos. (CAVALHEIRO, FLORES, 2007)

Assim, o direito administrativo do medo e a hiperplasia dos órgãos de controle são dois fenômenos interconectados que têm como resultado a limitação da liberdade individual e a redução da efetividade e da eficiência dos serviços públicos, que acabam ficando muito mais caros e burocráticos. É necessário, portanto, que haja um equilíbrio entre as competências dos órgãos de controle e a preservação da liberdade individual e da eficiência das atividades públicas e privadas, de forma a garantir a continuidade do processo democrático e do desenvolvimento econômico.

As práticas burocráticas, entendidas como um emaranhado de exigências, procedimentos e obrigações, atrapalham a gestão, perturbam o orçamento e paralisam a execução de programas, projetos ou ações do governo. Muitas vezes, travam a criação e inibem inovações. A burocracia torna visíveis impropriedades, erros e omissões dos instrumentos normativos que deveriam assegurar justamente o fluxo normal das operações planejadas. (CASTRO, 2018)

O controle da execução de determinada ação do governo é suficiente para demonstrar o mal, às vezes crônico, causado pela burocracia. Essa situação demonstra um grave erro de partida. Somente quando a execução de um programa ou projeto está praticamente paralisada é que a entidade pública passa a aplicar esforços para remover a burocracia. Nesse momento, o gestor se depara com o caos, resistente a qualquer das tentativas que empreende para resolvê-lo. (CASTRO, 2018)

A descoberta de que a burocracia não pode ser eliminada a partir do simples controle ou durante a própria execução de um programa é uma das primeiras e mais importantes lições para quem administra. A maior parte dos problemas burocráticos vem da elaboração incompetente do planejamento e de um orçamento descasado dos recursos e das ações. O controle e a própria execução apenas revelam o que já deveria ter sido levado em conta antes. (CASTRO, 2018)

Governança é a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade. Esse atributo está diretamente ligado à transparência das ações do poder público e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos. Transcende, portanto, o conceito de prestação de contas tradicional, e passa a considerar, prioritariamente, o fato de realizar bem determinada tarefa e dar conta dessa incumbência. (CASTRO, 2018)

Aplicado ao controle externo, este conceito é um marco teórico fundamental para a determinação de qual aspecto da gestão será examinado e cobrado dos administradores públicos: legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Trata-se de uma importante ferramenta para instrumentalizar o controle, ao permitir uma percepção mais elaborada de como se deve dar o controle por contas e como este se integra aos demais instrumentos de fiscalização do Tribunal. (CASTRO, 2018)

Assim, pode-se concluir pela essencialidade da execução do controle interno realizado pela Controladoria Geral do Município de Fortaleza e a contribuição desse órgão que almeja o atendimento dos anseios da sociedade com a disponibilização de informações, e com um adequado acompanhamento e reflexos no controle externo, com considerável minimização dos impactos causados à gestão pública.

### 3.2. O Portal da Transparência para publicização de dados.

No Brasil, de acordo com Martins e Véspoli (2013) o tema Transparência Pública vem ganhando importância de forma crescente, e conseqüentemente, as pessoas começam a compreender que têm o direito (e até o dever) de acompanhar, fiscalizar e fazer cobranças dos administradores sobre a correta aplicação dos recursos públicos que pertencem ao conjunto da população. Instrumentos legais implementados nos últimos anos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação são importantes

ferramentas de promoção da cidadania à medida que garantem à população ter conhecimento sobre todas as ações do poder público.

Vivencia-se um momento denominado “sociedade do conhecimento e da informação”, marcado pelo advento das novas tecnologias da informação e da comunicação. No contexto brasileiro, o Estado gerencial começa a estruturar algumas reformas administrativas, pautadas na eficiência e na transparência. O objetivo é priorizar a consensualidade e o diálogo com o cidadão-contribuinte, em detrimento da perspectiva de cliente. (FORTE, 2020)

A Transparência, em termos práticos, segundo Bliacheriene, Ribeiro e Funari (2013) significa permitir informações abertas sobre atividades governamentais e suas decisões. E, mais do que isso, informações abrangentes, tempestivas e livremente disponíveis ao público. Os governos devem mobilizar os cidadãos para que se engajem no debate público, opinem e contribuam para uma governança mais responsiva, inovadora e efetiva.

A este ponto verifica-se que o conceito de transparência está amplamente ligado ao de democracia, pois, conforme preceitua o art. 1º da CF/88, “todo poder emana do povo”, assim sendo, a Carta Magna já ampliava a participação política da sociedade, destacando o direito do cidadão de expressar opinião, exigir a efetividade das políticas públicas e defender os interesses da coletividade. E essa maior participação é oportunizada pela transparência por meio do acesso a dados e informações de interesse público. Entende-se, portanto, que em um Estado democrático o povo é o titular do poder, o qual tem o direito de controlar e participar na condução do mandato de seus representantes. (SILVA, VACOVSKI, 2015)

A transparência na contratação pública é assegurada, conforme afirma Carvalho (2015) primeiramente, pelo dever de publicitação da intenção de contratar, por parte das entidades adjudicantes e das condições essenciais do contrato (caderno de encargos), para permitir que todos os interessados apresentem uma proposta ou candidatura. Além disso, deve-se também exigir uma publicação das regras de cada procedimento concursal (programa do concurso), que devem ser claras e estar consagradas no documento normativo adequado, para evitar surpresas aos operadores econômicos.

Nota-se que a desconfiança em razão de uma cultura do sigilo ainda paira sobre a sociedade brasileira, e, portanto, fundamental se faz a efetivação da transparência na Administração Pública que, dentre vários benefícios, atua como

agente redutor ou, pelo menos, capaz de criar obstáculos à permanência da prática corruptiva no Estado brasileiro. Em respeito à democracia, é essencial que se busque formas que minimizem o desgaste da relação entre os cidadãos e Estado, uma das consequências diretas da corrupção. (BLANCHET, AZOIA, 2017)

O processo de democratização do poder e da sociedade é permanente e não se faz de forma linear e sem percalços. Construir valores de liberdade, igualdade e cidadania pressupõe o desenvolvimento e o amadurecimento de outros direitos, diretamente interligados, destacando-se o direito à informação e à transparência pública. (FORTE, 2020)

Nessa perspectiva, Forte (2020) aduz que é de fundamental importância maior fiscalização dos órgãos públicos para aferir se a transparência vem sendo cumprida, levando em consideração indicadores e critérios de análise em que o usuário tenha acesso a dados traduzidos em linguagem clara e de fácil acesso.

Vale ressaltar que a transparência deve ser um valor estruturante em todas as instâncias da administração pública, não apenas como uma obrigatoriedade legal. É essencial que os gestores públicos compreendam a importância da transparência para a construção de uma sociedade mais democrática e participativa.

Após a promulgação da Carta Magna de, acentuou-se no Setor Público uma preocupação consistente e evolutiva no intuito de prestar contas à sociedade sobre as realizações governamentais, tendo por motivo os anseios da sociedade e as exigências da própria legislação, cabendo à CGU o papel de promover os procedimentos de transparência no âmbito do Poder Executivo Federal, sem prejuízo de iniciativas das pastas ministeriais e demais órgãos no sentido de evidenciarem as suas realizações. (MARTINS, VÉSPOLI, 2013)

A ideia de transparência, consoante Silva, Vacovski (2015) implica colocar à disposição da população informações suficientes para que o cidadão possa participar e discutir a implementação de políticas públicas, exigir seu cumprimento e ainda, cobrar a responsabilização de agentes envolvidos em eventuais desvios que venham a ocorrer nas finanças públicas.

O Princípio da Transparência determina, em síntese, consoante Bittencourt (2021) que a Administração Pública deve tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral.

O Princípio tem ganhado efetividade nos últimos anos, contribuindo para a regulamentação, em instrumentos normativos, do direito de acesso à informação por

parte dos cidadãos, impondo-se, assim, um Standart máximo de transparência possível. (BITTENCOURT, 2021)

O princípio da transparência é um dos principais fundamentos da administração pública, que visa garantir a ampla divulgação e publicidade dos atos e informações relacionados às atividades governamentais. Isso significa que todas as informações e decisões tomadas pelos órgãos públicos devem ser divulgadas de forma clara e acessível para a sociedade, de modo a permitir o controle social e a fiscalização da gestão pública.

O princípio da transparência, conforme aduz Carvalho (2015) também exige uma definição clara e precisa das regras das principais decisões procedimentais, designadamente, dos requisitos de acesso, das condições de qualificação dos candidatos e dos critérios e fatores de adjudicação, de modo a minimizar a discricionariedade das entidades adjudicantes em matérias concorrencialmente essenciais, cujo exercício não seja, em termos práticos, passível de um controle adequado por parte dos concorrentes e dos tribunais, e de modo também a permitir aos interessados uma correta formação da sua vontade de concorrer (ou não), bem como a adoção de uma estratégia concorrencial informal e consciente.

A tendência mundial para assegurar a transparência dos atos públicos, bem como a autonomização de uma nova dimensão de um Estado Democrático de Direito, no sentido de permitir o controle sobre o dinheiro e bens públicos por parte dos cidadãos, tem contribuído para o aumento do número de ordenamentos jurídicos que consagram o princípio da transparência de forma expressa. (CARVALHO, 2015)

A transparência se apresenta, afirma Carvalho (2015), por vezes, como um sinónimo do princípio clássico da legalidade, uma vez que o princípio da transparência promove, em grande parte, os mesmos valores (ou valores similares) que o princípio da legalidade, ou seja, a exigência de uma base jurídica para a ação do governo. Em seus valores subjacentes, a transparência está intimamente relacionada à legalidade; portanto, pode desempenhar um papel crucial na lei e processos de decisão política, em que o princípio da legalidade está fora do alcance e não faz sentido – nomeadamente, no caso de novas maneiras não ortodoxas de tomada de decisão, que muitas vezes se caracterizam por um alto grau de informalidade.

É importante destacar que as condições de possibilidade da transparência do poder público estão relacionadas a um processo de comunicação mais amplo que a mera transmissão de informações. O conceito de informação precisa ser valorado a

fim de que ele possa dar acesso ao direito à transparência e concretizar todo o arcabouço principiológico delineado constitucionalmente, que congrega tanto os princípios da publicidade, da democracia e da participação. (FORTE, 2020)

O direito de acesso à informação é um instrumento normativo que garante aos cidadãos a possibilidade de participação na vida política do Estado, por meio do controle direto, esclarece Carvalho (2015). Afirma ainda que trata-se, portanto, de um direito instrumental de outros direitos, como o direito de petição perante os órgãos públicos em defesa de interesses individuais, coletivos ou difusos.

Garantir o acesso à informação e a sua tradução em conhecimento, a concretização da transparência e o controle social, perpassa por erigir, inicialmente, um arcabouço normativo claro, factível, com maiores detalhamentos e sistematizações. Ainda que uma lei não possa esgotar tudo isso, é importante que sejam feitas recomendações aos órgãos no sentido de operacionalizar melhor seus sites e portais, gerindo a informação de forma cuidadosa. (FORTE, 2020)

Assim, assegura Forte (2020), a existência formal da Lei não garante a concretização do direito à informação, no plano fático, visto que o objetivo de garantir acesso à informação deve ser estabelecer pontes de diálogo com o outro, alcançando-se uma comunicação de qualidade. A garantia de cumprimento da legislação demanda políticas públicas sérias, reflexivas e avaliações permanentes com o real intuito de garantir direitos.

O portal da transparência é uma ferramenta criada com o objetivo de tornar esse princípio uma realidade. Trata-se de um site mantido pelos governos e pelos órgãos públicos, onde são divulgadas informações referentes à aplicação dos recursos públicos, como gastos com folha de pagamento, fornecedores, investimentos, entre outros dados essenciais para a transparência da gestão pública.

A importância da efetividade do Portal da Transparência é sinal de que o cidadão torna-se mais cômico de seus deveres e responsabilidades, pois acompanhando o que o Governo faz, seja no âmbito Federal, Estadual ou Municipal, funda-se ai uma conscientização de cidadania, que leva ao crescimento de qualquer nação, sem ufanismos ou exageros. (MARTINS, VÉSPOLI, 2013)

O portal da transparência permite que qualquer cidadão tenha acesso às informações sobre os recursos públicos e sua utilização, podendo acompanhar de perto as ações realizadas pelos órgãos governamentais. Por meio dessa ferramenta, é possível identificar possíveis irregularidades ou desvios de conduta, além de

possibilitar a participação ativa da sociedade na fiscalização da atuação dos políticos e dos gestores públicos.

Por fim, o portal da transparência é um instrumento fundamental para a promoção da transparência na Administração Pública, permitindo que a sociedade exerça de fato o controle social e possa participar ativamente da gestão pública. É imprescindível que a informação seja disponibilizada de forma clara e objetiva, garantindo o acesso às informações relevantes para o exercício da cidadania.

No Portal da Transparência do Município de Fortaleza foram também implementadas diversas medidas com o intuito de gerar informação, transparência e clareza das finanças públicas municipal. Através da internet, o Portal da Transparência no município de Fortaleza foi implementado, sendo um instrumento democrático, em que o cidadão pode conhecer, em tempo real, tudo que é arrecadado pela gestão e como o dinheiro público é aplicado na Cidade, fortalecendo a cidadania e facilitando a fiscalização dos órgãos de controle externo, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Através do Portal da Transparência é possível encontrar informações relativas à execução orçamentária e gestão fiscal da Prefeitura, inclusive das aquisições realizadas pelo Município, objeto do presente estudo. Ademais, significativos instrumentos de acompanhamento da gestão também estão disponíveis no Portal, como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO), exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e apresentados a cada quadrimestre, em sessão pública na Câmara Municipal. Acresce-se ainda, informações acerca do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Balanço Geral do Município, também estão disponíveis para qualquer cidadão interessado em conhecer mais sobre o orçamento público, sendo uma ferramenta essencial para a execução do controle interno e externo, contribuindo para a considerável diminuição das demandas relacionadas aos órgãos de controle.

3.3. O papel de articulação da CGM com os demais órgãos municipais para a melhoria da comunicação com o TCE/CE.

A criação da Controladoria Geral do Municipal, conforme a Lei Municipal nº 8.608, de 26 de dezembro de 2001, objetivou a promoção do assessoramento do

Prefeito, tendo em sua finalidade a coordenação, execução e avaliação de auditorias de Gestão e de Sistemas: dos Controles Contábeis; do Controle de Preços; do Controle e Prestação de Contas de Convênios e Contratos e do Sistema de Informática, em consonância com as políticas e diretrizes formuladas pela Administração Municipal, conforme descrito no artigo 20, do mesmo instrumento normativo.

Em 2005, a Controladoria Geral do Município ganhou uma nova transformação com fundamento nos princípios de transparência e do controle externo, elementos essenciais para a consolidação de uma gestão democrática e eficiente.

Constantemente, a Prefeitura Municipal de Fortaleza é notificada por órgãos de controle externo. A CGM, através do ofício circular nº 03/2021 CGM, de 24 de março de 2021, informou as diretrizes de tramitação obrigatória das notificações oriundas dos órgãos de controle externo as quais deverão ser respondidas pelos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Fortaleza, independentemente da matéria tratada. (PAULA, PUBLIO, 2022)

Em razão do volume e das especificidades das notificações, Paula e Publio (2022) afirmam que identificou-se a necessidade de aperfeiçoamento na metodologia de gestão, com o estabelecimento de rotinas operacionais, revisão de fluxos de levantamento das informações e adoção de ferramentas tecnológicas que subsidiem o atendimento das respostas aos questionamentos em tempo hábil. Dessa forma, tal atividade possui como objetivos: A padronização dos procedimentos pertinentes à recepção, análise e resposta de notificações ao Poder Executivo Municipal oriundas dos órgãos de controle externo; o controle das notificações recebidas pelas secretarias e órgãos da PMF, com vistas ao atendimento das demandas e dos prazos estabelecidos pelos órgãos de controle externo. E, a elaboração de minuta de Instrução Normativa (IN) que dispõe sobre as diretrizes de recepção, análise e resposta das notificações oriundas dos órgãos de controle externo no âmbito do Poder Executivo Municipal de Fortaleza; A atividade de acompanhamento e análise das notificações recepcionadas pelos órgãos e entidades da PMF, são resultados da implementação do monitoramento das notificações de órgãos externos.

Através da Portaria nº 016/2021 CGM, de 19 de abril de 2021, restou instituído o grupo de trabalho técnico da Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza – CGM, publicada no Diário Oficial do Município - DOM, nº 17.024, possuindo como uma de suas finalidades a implementação da Coordenadoria de

Controle Interno no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, bem como a instrumentalização da Coordenadoria de Contratos de Gestão.

O Portal da Transparência de Fortaleza, disponível por meio do endereço eletrônico <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>, é o cartão de visitas do município, quando o assunto é transparência ativa. Nele são ofertadas, em variadas formas e em diversos formatos abertos para a coleta de dados – PDF, planilhas, etc. - consultas a uma enorme gama de informativos, que são disponibilizados e atualizados diariamente. As consultas ao Portal da Transparência não se restringem apenas à pesquisa por parte do cidadão. Os órgãos externos de controle, igualmente, manuseiam o seu conteúdo, como forma de observar e fiscalizar as atividades da Administração. Dentre eles, podemos citar os Tribunais de Contas e as organizações sociais privadas, como a Transparência Internacional e a Open Knowledge Brasil, que promovem a divulgação e o conhecimento livre dos dados públicos. (PAULA, PUBLIO, 2022)

Importante ressaltar a essencialidade do trabalho desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria Geral de Fortaleza e o seu impacto no controle externo, uma vez que a CGM disponibiliza as informações das contratações públicas, por exemplo, podendo ter acesso qualquer cidadão ou qualquer órgão de controle externo, a exemplo do Tribuna de Contas do Estado do Ceará, diminuindo as diligências de tal órgão, haja vista a disponibilização de informações de forma antecipada, necessárias às fiscalizações e a facilitação do diálogo dos órgãos municipais e os respectivos órgãos de controle, a partir do desenvolvimento das ferramentas estratégicas de comunicação.

A partir do estudo realizado pela CGM, aduzem Paula e Publio (2022), a fim de se identificar ao que se referem a maior parte das ocorrências realizadas pelos Órgãos de Controle estão relacionadas, concluiu-se que se referem a: ausência de documentação obrigatória, contratações, despesas de exercícios anteriores, demonstrações contábeis, entregas do processo fora do prazo estabelecido, não pagamento integral ou parcial de consignações, pendência de conciliação bancária e instrumentos de parcerias, conforme o quadro a seguir:

Tabela O2 - Agrupamentos das ocorrências verificadas em 222 prestações de contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF no período de 2014 a 2020.

Grupo ocorrências	Quant.	%	Grupo ocorrências	Quant.	%
Documentação IN TCM OI/2013	94	29,2%	Contrato de gestão	3	0,9%
Contrato	52	16,1%	Diárias	3	0,9%
DEA	20	6,2%	Execução dos programas	3	0,9%
Demonstrações Contábeis	20	6,2%	Fracionamento de despesa	3	0,9%
Prazo	17	5,3%	Aumento de despesa	2	0,6%
Consignação	16	5,0%	Bolsista	2	0,6%
Licitação	16	5,0%	Prejuízo empresa	2	0,6%
Conciliação bancária	12	3,7%	Receita	2	0,6%
Parceria	9	2,8%	Pagamento Programa Social	1	0,3%
Restos a Pagar	8	2,5%	Suprimento de fundos	2	0,6%
Notas Explicativas	6	1,9%	Aumento de obrigações	1	0,3%
Servidor comissionado	6	1,9%	Convênio	1	0,3%
Cessão	5	1,6%	Despesa indevida	1	0,3%
Saúde	5	1,6%	Desvio de finalidade	1	0,3%
Documentação TCE	6	1,9%	Patrimônio Público	1	0,3%
Acumulação de Cargos Públicos	3	0,9%	Vencimentos de agentes públicos	1	0,3%
<b>Total Geral</b>			<b>322</b>		<b>100%</b>

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza trabalha de modo a sopesar os mecanismos de controle interno preventivos hábeis para mitigar tais riscos e, por conseguinte, para evitar as ocorrências que vêm sendo identificadas pelos órgãos de Controle Externo, quais sejam: padronização de procedimentos, implementação do controle interno nos órgãos e entidades da PMF, capacitação dos agentes de controle interno e elaboração de cartilhas de orientação, sendo essencial para a melhoria também do controle externo, com a extração de decisões proferidas por órgãos de Controle Externo a partir de um planejamento estratégico, voltado para

prevenir riscos e corrigir desvios que possam comprometer a regularidade das contas de gestão.

Desse modo, percebe-se que as aquisições, diga-se contratações por aquisição, estudadas na presente pesquisa, representam uma parcela considerável acerca das diligências realizadas pelos órgãos de controle, cabendo à CGM trabalhar diuturnamente para minimizar respectivas diligências e melhor atender aos órgãos fiscalizatórios e assim melhor atender ao interesse público e propiciar segurança jurídica ao gestor da pasta.

#### **4. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: DA MELHORIA DA COMUNICAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ E A SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE FORTALEZA NAS DEMANDAS DE AQUISIÇÃO**

Expostas as premissas teóricas, percebe-se que é incontestável a necessidade da implantação de melhorias na comunicação existente entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza no que diz respeito às demandas de aquisição frequentemente diligenciadas pela Corte de Contas, a fim de se evitar prejuízos aos cidadãos, aos Gestores Públicos municipais e à execução do controle externo.

Neste capítulo, far-se-á uma apresentação da proposta de intervenção de forma a se demonstrar por meio de um Plano Estratégico de Aperfeiçoamento da Comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, quais melhorias podem ser efetivadas e como podem ser implementadas a fim de assegurar a execução do controle externo da Corte de Contas cearense, bem como a garantir a preservação das atividades habitualmente desenvolvidas pelo órgão municipal, visando sempre a melhoria da saúde do cidadão fortalezense através do Sistema Único de Saúde.

O Plano Estratégico de Aperfeiçoamento da Comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza é um documento que estabelece diretrizes e ações específicas para melhorar a comunicação entre essas duas instituições. O objetivo primordial é melhorar a eficiência, a transparência e a colaboração na troca de informações, promovendo uma relação mais eficaz e alinhada com as responsabilidades e objetivos de ambas as entidades, melhor execução da saúde pública municipal, propiciar segurança jurídica aos gestores públicos municipais e assegurar a execução do controle externo.

O Plano Estratégico de Aperfeiçoamento da Comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza é um documento que delinea as ações e diretrizes necessárias para fortalecer e otimizar o fluxo de informações entre essas instituições. O objetivo central desse plano é melhorar a eficácia da comunicação, promovendo uma colaboração mais eficiente, compreensão mútua e alinhamento de objetivos. Mencionado Plano é composto por três eixos: Eixo Institucional; Eixo Estrutural e Eixo Tecnológico, que serão melhor

explicados nos tópicos seguintes.

#### 4.1. Motivos para apresentação da proposta

A Secretaria Municipal da Saúde (SMS) de Fortaleza é responsável por desenvolver e executar políticas públicas de saúde na cidade, com o objetivo de garantir o acesso universal e equitativo aos serviços de saúde, promover a prevenção de doenças e o cuidado integral da população.

Entre as principais atividades desenvolvidas pela SMS de Fortaleza, destacam-se: A promoção da saúde: orientação e conscientização da população sobre práticas saudáveis e prevenção de doenças; O atendimento ambulatorial: consultas médicas, exames laboratoriais e outros procedimentos ambulatoriais; As campanhas de vacinação: realização de campanhas de vacinação em massa para prevenção de doenças contagiosas; O monitoramento epidemiológico: vigilância e controle de epidemias, endemias e doenças contagiosas; A fiscalização sanitária: avaliação e inspeção de estabelecimentos de saúde, alimentação e bebidas, para garantir a qualidade e higiene dos produtos e serviços oferecidos. A gestão hospitalar: gerenciamento de hospitais e unidades de pronto-atendimento (UPAs), garantindo acesso à saúde para a população; O planejamento de políticas públicas: desenvolvimento e implementação de políticas públicas de saúde, visando à melhoria contínua do sistema de saúde em Fortaleza.

Ocorre que todas as atividades públicas desenvolvidas especificamente pela Pasta Municipal da Saúde estão sujeitas ao controle externo dos órgãos de controle, dentre esses o Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

O TCE-CE ao exercer o controle externo, diligencia frequentemente a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza acerca das demandas de aquisição, principalmente nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, estabelecendo prazos muitas vezes exíguos para o efetivo cumprimento, o que dificulta o atendimento pela Pasta Setorial da Saúde ante às necessidades de manutenção e constante tentativa de melhoria da Saúde Pública da população fortalezense e a necessidade do estabelecimento de melhorias na comunicação entre os dois órgãos.

As atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza são controladas externamente pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, através de diversos mecanismos e procedimentos. Um dos principais é a fiscalização de

contas públicas, que consiste na verificação da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos e contratos administrativos, bem como na avaliação dos resultados alcançados pelos gestores públicos.

O TCE-CE também realiza auditorias, inspeções e acompanhamentos específicos em áreas e setores da Administração Pública Municipal, com o objetivo de diagnosticar problemas e propor soluções. Outro meio importante de controle externo é a análise e julgamento das prestações de contas dos gestores públicos municipais, que devem ser apresentadas anualmente ao Órgão de Contas.

O Tribunal de Contas também possui a prerrogativa constitucional de aplicar sanções aos gestores públicos que não cumprem as normas e leis de responsabilidade fiscal e de transparência na gestão pública, como multas, determinações de restituição de recursos e até mesmo a reprovação das contas. Ademais, o TCE-CE possui uma Ouvidoria, que recebe denúncias e sugestões da sociedade em relação à gestão pública, contribuindo para o aprimoramento do controle externo e o combate à corrupção.

Diante de todas as ações desenvolvidas pela Corte Estadual de Contas está o controle externo das ações desenvolvidas pela Pasta Municipal da Saúde, que além de necessitar praticar suas atividades cotidianas essenciais à saúde do município, é constantemente diligenciada pelo órgão em relação, principalmente, às demandas de aquisição, mas especificamente aos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

O procedimento licitatório deve ser a regra para aquisição por parte da Administração, mas quando o gestor municipal se utiliza da exceção legal, não realizando a licitação, o controle externo exercido pelo TCE-CE é bem efetivo e costuma exigir para os casos de dispensa de licitação (justificativa da necessidade da contratação; descrição detalhada do objeto a ser contratado; orçamento estimado; declaração de que não existe, na localidade, concorrência para a realização do objeto pretendido; termo de ratificação, assinado pelo responsável pela dispensa) e nas situações de inexigibilidade de licitação (justificativa da inviabilidade da competição; indicação dos fornecedores ou prestadores de serviços disponíveis no mercado capazes de atender às necessidades da Administração; orçamento ou tabela de preços do serviço ou produto a ser contratado; cópia do contrato, acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere, quando for o caso, que comprove a inviabilidade da competição; parecer jurídico que comprove a legalidade da inexigibilidade), podendo ser requeridos outros documentos, a depender da situação.

A SMS Fortaleza costuma ser diligenciada por motivos diversos, seja para requisitar documentos ou informações acerca de justificativas impróprias para a dispensa ou inexigibilidade de licitação, pela existência de fracionamento de despesas, por ausência de transparência, por suposta desobediência às jurisprudências da Corte de Contas, por descumprimento de documentação comprobatória do fato alegado para não realização do procedimento de licitação, por ausência de padronização de procedimentos, dentre outros motivos.

Ocorre que nas notificações confeccionadas pelo TCE-CE são estabelecidos prazos curtos para o atendimento das requisições e são realizadas através da expedição de extensos certificados emitidos pelas células técnicas que, em muitas vezes, são prolixos e complexos, dificultando o atendimento da diligência tempestivamente e de modo satisfatório, detalhado, podendo ocasionar penalidades indevidas ao Gestor Público.

Outro ponto importante que dificulta a comunicação do TCE-CE e a SMS é a dificuldade de acesso ao processo no órgão de contas, uma vez que este somente disponibiliza página a página separadamente nos autos eletronicamente, sendo bastante complicada a consulta à íntegra processual, com o acesso individual, aba a aba pelo e-TCE<sup>4</sup>, tornando trabalhosa a análise da demanda.

Importante notar que a SMS Fortaleza recebe as requisições do TCE-CE de modo descentralizado, recebendo demandas através de e-mail, do protocolo, através do Diário Eletrônico, tornando confuso o estabelecimento do fluxo para o atendimento da demanda, o que, por algumas vezes, tem como consequência a aplicação de penalidades que poderiam ser evitadas.

Ademais, as respostas às demandas oriundas da Corte de Contas são atualmente confeccionadas pela Coordenadoria Jurídica e enviadas pela Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria, coordenadoria esta criada recentemente, o que causa a descentralização do atendimento às requisições, com a ausência de padronização de fluxos e de uniformização de respostas.

Observa-se que o sítio eletrônico da prefeitura de Fortaleza é bastante carente de informações, o que faz com que o TCE-CE diligencie com mais frequência a pasta da saúde, pelo fato de não obter informações no Portal da Transparência.

Necessário observar que todas as dificuldades existentes, muitas vezes,

---

4 <https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos>

culminam com penalidades ao gestor da Pasta, podendo comprometer as atividades da pasta de modo considerável e compromete o interesse público, devendo ser adotadas melhorias na comunicação entre o TCE-CE e a SMS Fortaleza.

#### 4.2. Apresentação da proposta

Diante desse cenário, vislumbra-se a necessidade de proposta de intervenção através do Plano Estratégico de Aperfeiçoamento da Comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, como forma de se propor melhorias na comunicação entre as duas instituições, TCE/CE e SMS/Fortaleza, principalmente no que se refere ao atendimento tempestivo e efetivo da demanda, garantindo a execução do controle externo, o interesse público e a gestão adequada do Sistema Único de Saúde, assegurando a saúde pública à população do município e de proporcionando ao Gestor(a) Público(a) a execução de suas atividades isentas de indevidas penalizações.

Conforme já dito, citado plano possui três eixos: o Eixo Institucional, o Eixo Estrutural e o Eixo Tecnológico.

O Eixo institucional se refere ao conjunto de ações e diretrizes externas para o fortalecimento das instituições envolvidas no processo. Esse componente visa estabelecer as bases para uma atuação mais sólida, coesa e alinhada aos objetivos estratégicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza. No contexto de um plano estratégico de aperfeiçoamento, o eixo institucional aborda aspectos fundamentais relacionados à cultura organizacional, parcerias, governança e à capacidade das instituições de atingir seus propósitos de maneira eficiente.

Como proposta de melhoria na comunicação das citadas instituições em relação às demandas de aquisição, acredita-se no Eixo Institucional na imprescindibilidade de aperfeiçoamento do diálogo entre o TCE/CE e a SMS, a partir da criação de um Comitê Gestor, composto por colaboradores tecnicamente capacitados para tal, de modo a ser um canal especializado e centralizado para recebimento dessas demandas, atendimento e interlocução entre os órgãos, podendo ser disponibilizado um e-mail para a efetivação da citada comunicação, de modo a se tornar mais rápida e especializada para a realização das auditorias.

O estabelecimento de canais de comunicação claros pode ajudar a garantir que

as informações relevantes sejam compartilhadas entre as partes envolvidas. Isso pode incluir reuniões regulares, criação de e-mails específicos, telefonemas ou qualquer outro meio que seja mais adequado para a realidade dos órgãos, já que possuem inclusive proximidade de localização.

O estabelecimento de objetivos e metas em comum entre o TCE-CE e a SMS Fortaleza em prol do interesse público para garantir que estejam trabalhando em direção ao mesmo objetivo final, compõe também o Eixo Institucional do Plano Estratégico de Aperfeiçoamento da Comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza e pode ajudar a garantir que as informações compartilhadas sejam relevantes e importantes para ambas as partes.

O desenvolvimento de um relacionamento de confiança entre os dois órgãos é imprescindível para que ambas as partes confiem umas nas outras para estabelecer uma comunicação eficaz, podendo ser feito através do desenvolvimento de um relacionamento de trabalho colaborativo e transparente.

No que tange ao Eixo Estrutural tem-se a melhoria da estruturação da Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria (Criada a partir do Decreto nº 14.965/2021) visando a melhoria da comunicação entre as duas instituições, uma vez que essa coordenadoria deve ser composta por profissionais que realizem um levantamento dos principais pontos questionados pelo órgão de contas e assim estabeleça fluxos padronizados para a uniformização dos procedimentos em consonância com os entendimentos já expressos pelo TCE, reduzindo consideravelmente a quantidade de demandas pontuadas e garantindo a organização da Pasta para o não comprometimento das atividades tipicamente já realizadas.

A identificação dos principais pontos demandados para saneamento frequentemente pontuados pela Corte de Contas pela Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria, facilitará a padronização dos procedimentos de forma a diminuir drasticamente a existência de eventuais vícios processuais, tendo na prática redução considerável de aplicações de penalidades de modo desnecessário, plenamente evitáveis, ao Gestor(a) Público(a), bem como a diminuição de realização de diligências, proporcionando mais tempo aos colaboradores para se dedicarem ao desempenho das atividades que contribuem para o cumprimento das missões da Pasta.

Outro ponto que merece destaque na proposta de intervenção, Eixo Estrutural

do Plano Estratégico, é o aprimoramento da articulação da Setorial da Saúde com a Controladoria e Ouvidoria Geral do Município - CGM e Procuradoria Geral do Município - PGM nos casos que envolvem demandas complexas, é imprescindível, principalmente, para uniformizar as respostas de toda a Prefeitura de Fortaleza perante à Corte de Contas, com a devida distribuição de competências entre as Secretarias envolvidas, incentivando a melhoria, agilidade das respostas às demandas, de forma a demonstrar interesse na satisfação dos pleitos e no atendimento do interesse público.

Na maioria das vezes, as diligências processuais realizadas pelas Diretorias de Fiscalização do TCE/CE são consubstanciadas em extensos relatórios de instrução, que identificam ocorrências consistindo em supostas inconsistências que, para resposta do órgão controlado, demandam uma leitura minuciosa e uma análise criteriosa, o que poderiam se tornar bem mais compreensíveis através da adoção da técnica do *Visual Law*, consistindo no Eixo Tecnológico do Plano Estratégico de Aperfeiçoamento da Comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza.

O *Visual Law*, de acordo com Coelho e Holtz (2020) é uma grande tendência para aprimorar a comunicação entre o universo do direito e os demais setores da sociedade e demonstra que nem sempre inovação está ligada diretamente com a tecnologia, uma vez que uma das maiores tendências dessas transformações dos serviços jurídicos é a mudança na forma de comunicação e na sua efetividade para cada usuário ou destinatário.

Ainda no tocante ao Eixo Tecnológico, têm-se a dificuldade de acesso às íntegras dos processos diligenciados no sítio eletrônico da Corte de Contas, vislumbrando-se a essencialidade de adequação do citado sítio eletrônico de forma que seja viabilizado o acesso aos autos virtuais em apenas um único clique, de modo a baixar os autos na íntegra, o que faz com que a consulta do conteúdo processual pelo(a) Gestor(a) Público(a) ou pelo cidadão e até mesmo para o servidor do TCE/CE seja mais prática e célere e menos confusa.

A realização de melhorias no Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza, também compõe o mencionado Plano em seu Eixo Tecnológico, de modo a constar um maior número de dados/informações possíveis, em atendimento aos Princípios da Publicidade, da Transparência, de forma que seja viabilizado o acesso aos cidadãos, à Corte de Contas cearense e aos demais órgãos de controle,

proporcionando uma redução do número de requisições do TCE-CE, haja vista a disponibilização precoce de dados/informações frequentemente mais demandados, através do mencionado Portal.

Ademais, a disponibilização de um acesso específico para o Tribunal de Contas do Estado do Ceará com mais informações e documentação das aquisições realizadas pela Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza, além daquelas que o portal já deve disponibilizar, seria uma excelente alternativa para se evitar a existência de diligências e assim diminuir as demandas existente entre os dois órgãos.

A utilização de tecnologia na execução das atividades de controle interno e dos trabalhos típicos da Pasta Municipal da Saúde de fortaleza, pode ajudar a melhorar a comunicação entre as partes, tornando mais fácil compartilhar informações relevantes e atualizadas, bem como a análise das demandas em massa. Existem várias ferramentas de tecnologia disponíveis que podem ser utilizadas para melhorar a comunicação, como aplicativos de comunicação instantânea, softwares de gerenciamento de projetos, plataformas de videoconferência, entre outros.

A inteligência artificial também pode contribuir tanto para a execução dos trabalhos realizados como para o aprimoramento da comunicação dos dois órgãos, a partir da utilização dos seguintes quesitos:

- Automatização dos processos de auditoria: a inteligência artificial pode ser usada para automatizar e acelerar o processo de auditoria, analisando grandes volumes de dados de maneira rápida e precisa, ajudando a identificar possíveis irregularidades em contratos, pagamentos indevidos, fraudes, entre outros.

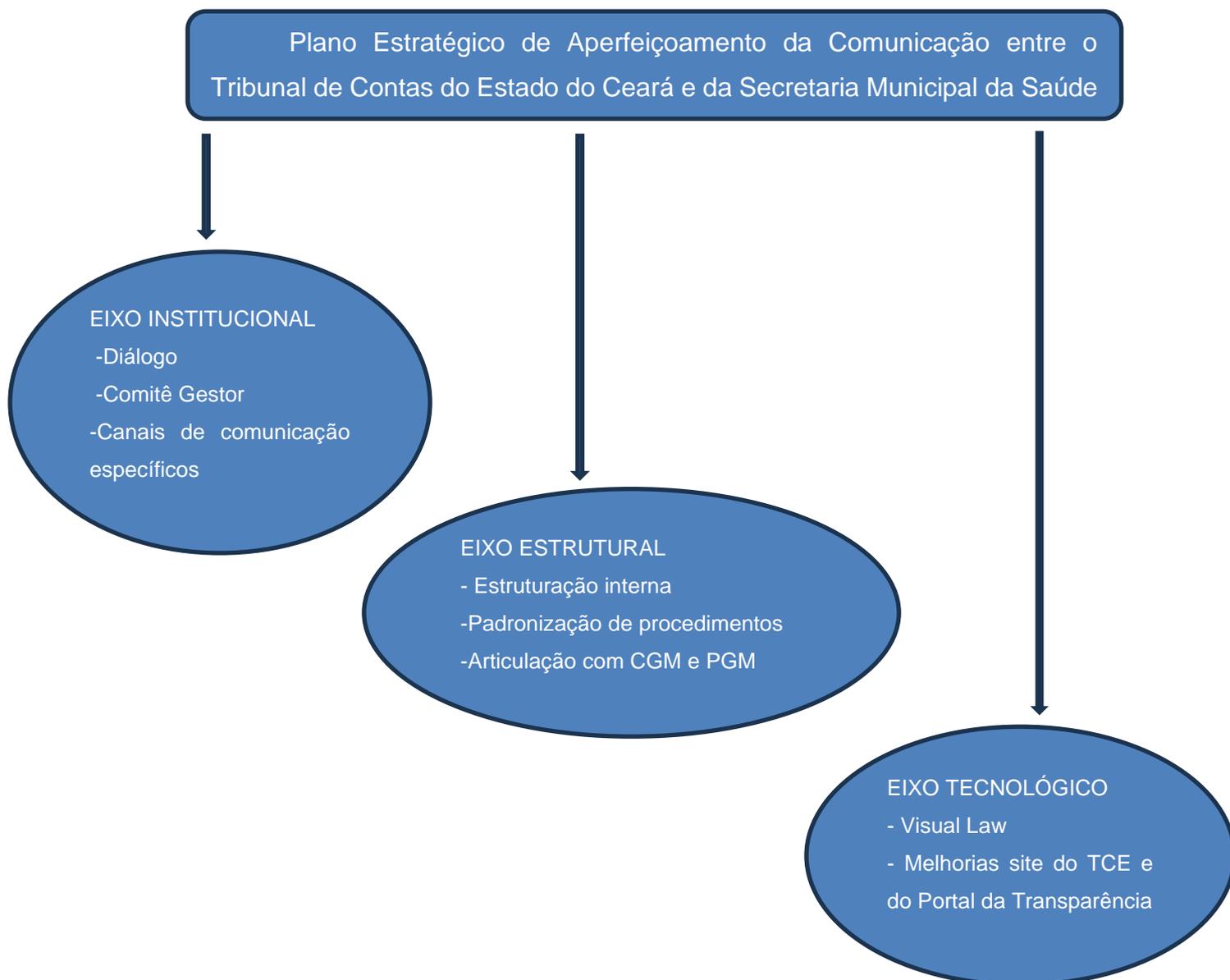
- Análise preditiva: Para fornecer insights preditivos, identificando riscos potenciais antes que eles se manifestem e permitindo que os auditores foquem seus esforços em áreas de maior risco.

- Identificação de padrões anormais de gastos: Para detectar padrões anormais de gastos ou transações, que possam indicar fraudes em potencial, por exemplo.

- Redução de erros humanos: Pode ajudar a reduzir erros humanos ao analisar os dados de forma consistente e precisa, eliminando a subjetividade na avaliação dos relatórios financeiros e documentação contábil.

- Melhorias na tomada de decisão: Pode ser usada para fornecer insights valiosos aos auditores, permitindo que eles tomem decisões mais informadas e baseadas em dados, e aumentando a efetividade do controle externo do tribunal de contas.

Como uma forma de melhor visualização da composição do Plano Estratégico de Aperfeiçoamento da Comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza em seu trio de eixos, expõe-se resumidamente a seguir o respectivo Plano a partir das utilização das técnicas de Visual Law.



Por fim, em síntese, observa-se a necessidade dos seguintes eixos: **EIXO INSTITUCIONAL**: (a) aperfeiçoamento do diálogo para o estabelecimento de objetivos e metas em comum e desenvolvimento da relação de confiança; (b) criação de um comitê gestor especializado e centralizado para recebimento das demandas,

atendimento e interlocução entre os órgãos; (c) estabelecimento de canais de comunicação específicos; EIXO ESTRUTURAL: (d) melhor estruturação da Coordenadoria de Gestão do Controle Interno e Ouvidoria; (e) identificação dos pontos para padronização de procedimentos; (f) articulação com a CGM e PGM em caso de demandas complexas; EIXO TECNOLÓGICO: (g) disponibilização das íntegras processuais no sítio eletrônico; (h) utilização de *Visual Law* na emissão dos relatórios de instrução; (i) maior disponibilização de dados/informações no Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza; (j) maior utilização da tecnologia na realização dos trabalhos, de modo a garantir a execução do controle externo e, ao mesmo tempo, a execução das atividades típicas do órgão municipal devidamente atestadas pelo(a) Gestor(a) Municipal, salvaguardando-o da indevida aplicação de penalidades pelo Tribunal de Contas, desde que as respectivas atividades sejam voltadas para o atendimento aos princípios do Sistema Único de Saúde e para a garantia da saúde pública de qualidade aos cidadãos fortalezenses.

## 5. CONCLUSÃO

Diante da análise das demandas de aquisição no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza e das constantes auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, tornou-se evidente a necessidade de estabelecer e aprimorar os mecanismos de comunicação entre as duas instituições. Os resultados obtidos por meio dessa pesquisa demonstram que a falta de comunicação eficiente e clara entre essas entidades acarreta problemas na gestão dos processos de aquisição de bens e serviços na área da saúde, comprometendo, assim, a qualidade dos serviços prestados à população, bem como, por vezes, ocasiona a penalização indevida do Gestor da Pasta Municipal, em situações plenamente evitáveis.

A gestão eficiente e transparente dos recursos públicos é fundamental para garantir a efetividade dos serviços de saúde oferecidos à população. Nesse contexto, aprimorar a comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza se mostra como uma medida crucial para promover a troca de informações e a identificação de demandas de aquisição de forma mais ágil e eficiente.

A proposta de melhoria apresentada neste estudo consiste em implantar uma comunicação integrada que possibilite o compartilhamento de informações referentes às demandas de aquisição, permitindo uma visão geral e atualizada de todo o processo, desde a solicitação até a entrega do produto ou serviço.

Além disso, sugere-se a criação de um protocolo de comunicação entre as equipes envolvidas, a fim de estabelecer diretrizes claras sobre os prazos e responsabilidades de cada parte, visando justamente aperfeiçoar essa comunicação, por meio da implementação de medidas específicas, como a criação de canais de comunicação direta entre as partes envolvidas e a elaboração de um plano de comunicação estratégico..

A implementação dessas melhorias trará inúmeros benefícios para ambas as instituições. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará terá acesso mais rápido e confiável às informações necessárias para realizar suas fiscalizações e análises dos processos de aquisição, permitindo uma atuação mais eficaz na prevenção e combate à corrupção. Já a Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza terá o aperfeiçoamento dos processos de aquisição de materiais e equipamentos de saúde, resultando em

maior eficiência na utilização dos recursos públicos e, conseqüentemente, na qualidade e acesso dos serviços de saúde prestados à população de Fortaleza, ocasionando agilidade em seus procedimentos internos, reduzindo o tempo de espera para a aquisição dos materiais e serviços indispensáveis para o funcionamento adequado da rede de saúde e seu Gestor Público terá mais segurança jurídica para exercer suas atribuições.

Ademais, a comunicação transparente e ágil entre essas instituições contribuirá para o fortalecimento da accountability e da transparência na gestão pública, uma vez que possibilitará o acompanhamento mais preciso dos recursos públicos utilizados na área da saúde. A população também será beneficiada, já que essas melhorias tendem a resultar em um serviço público mais eficiente e de melhor qualidade.

Por fim, investir em uma comunicação mais efetiva entre o Tribunal de Contas e a Secretaria Municipal da Saúde é um passo fundamental para fortalecer a governança e o controle das aquisições na área da saúde, visando garantir o cumprimento das normas e diretrizes legais, além de proporcionar maior transparência e rigor na aplicação dos recursos públicos, sendo fundamental ressaltar a importância de se realizar uma avaliação contínua e aperfeiçoamentos necessários na proposta apresentada, de forma a garantir sua aplicabilidade e efetividade ao longo do tempo.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro** . Grupo GEN, 2020. 9788530990596. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990596/>. Acesso em: 19 mar. 2022.

ALMEIDA, Geórgia Campos de. O papel dos Tribunais de Contas no Brasil, Revista Jus Navegandi, Teresina, 2005, acesso em 05/04/2022.

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos**, Revista do Serviço Público Brasília 63 (1): 43-62 jan/mar 2012)

ARGERICH, Eloisa Nair de A. **Apontamentos de Direito Administrativo** . Editora Unijuí, 2004. E-book. ISBN 9786586074178. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586074178/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BARROSO FILHO, Angerico Alves. **O Controle Externo versus o Controle Interno e Administrativo: análise do suposto conflito de competência**, Revista do TCU, n. 139, pp. 52-71, ago. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade - Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021 – Nova Lei De Licitações - Lei Nº 13.303, De 30 De Junho De 2016 – Lei Das Estatais** . Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273822/>. Acesso em: 15 fev. 2023.- pg 29)

BLANCHET, Luiz Alberto; AZOIA, Viviane Taís. **A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento**. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, jan./abr. 2017.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública** . Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan. 2013

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública, Belo Horizonte, ano 12, n 133, jan. 2013, Fórum de Contratação e Gestão Pública)

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Comunicação Pública Estado, Mercado, Sociedade**

**e Interesse Público. Conceito de Comunicação Pública.** 2009, 2ª edição. São Paulo. Editora Atlas S/A.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 de outubro de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 de julho de 2022.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 de julho de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 200 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 de setembro de 2023.

CALIXTO, G. E.; VELÁSQUEZ, M. D. P. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal.** Revista Eletrônica de Contabilidade. Jul./2005. Disponível em: . Acesso em: 10 jul. 2020.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. **A cultura do medo na administração Pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle.** Disponível em <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107/pdf>, Acesso em 06 jun 2021; Revista de Direito, Viçosa).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Mariana Oliveira de. **Princípio da Transparência no Novo Direito Administrativo,** Revista Controle, volume 13, n.1, 2015

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público,** 7ª edição . Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788597018455. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597018455/>. Acesso em: 15 fev. 2023. Pg 273)

CAVALHEIRO, Jader Branco; FORES, Paulo Cesar; **A Organização do sistema de Controle Interno Municipal**, Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, Associação dos membros do Tribunais de Contas do Brasil; Porto Alegre, 2007, 4ª edição)

CEARÁ. **Lei nº 17.209, de 15.05.2020**, Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Ceará: DOE 06.12.1995, 1995.

Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020. Acesso em 12/02/2022.

CEARÁ. **Lei nº 17.209, de 15.05.2020**, Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Ceará: DOE 06.12.1995, 1995.

Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020. Acesso em 23/05/2023.

CEARÁ. **Lei nº 17.209, de 15.05.2020**, Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Ceará: DOE 06.12.1995, 1995.

Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020. Acesso em 07/07/2023.

CEARÁ. **Portaria nº 440, de 14 de outubro de 2016**, Institui o Comitê Estratégico de Comunicação do TCE-CE e dá outras proviências. Ceará: Diário Oficial/TCE-CE, 2016. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.tce.ce.gov.br/downloads/RH/Portarias/2016/portaria4402016.pdf. Acesso em: 14/09/2023.

CEARÁ. **Portaria nº 529, de 28 de julho de 2022**, que instituiu o Comitê Estratégico de Comunicação do TCE-CE. Ceará: Diário Oficial/TCE-CE, 2022. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.tce.ce.gov.br/downloads/RH/Portarias/2022/Portaria5292022.pdf. Acesso em: 22/09/2023.

CITADINI, Antonio Roque Citadini, **O Controle externo da Administração Pública**, Editora: Max Limonad, São Paulo, Edição 1995

COELHO, A. Z.; HOLTZ, A. P. U. **Legal Design Visual Law Comunicação entre o universo do Direito e os demais setores da sociedade**. The Answer Company Thomson Reuters, 2020.

CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **A Gestão do SUS**, Brasília,

2015, 1ª edição.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. **Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 12, n. 3, p. 102-115, set./dez. 2009.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. **Comunicação Pública por uma prática mais republicana**, Aberje Editorial. São Paulo, 2019)

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, **Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado**, Revista de Informação Legislativa, 1999.

FORTALEZA(CE). **Decreto Municipal nº 15.353, de 04 de julho de 2022**, que aprova o Regulamento da Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza (SMS). Fortaleza:DOM, 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/PDF/2022/regulamentos/2022\_DC\_N%C2%BA\_15.353\_2022\_-\_Regulamento\_SMS.pdf. Acesso em: 10/08/2023.

FORTALEZA(CE). **Lei nº 6.874, de 06 de junho de 1991**, Dispõe sobre a finalidade e as competências da Secretaria da Saúde do Município e dá outras providências. Fortaleza: DOM, 1991. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1991/2606/2606\_texto\_integral.pdf.Acesso em: 21/05/2023.

FORTALEZA(CE). **Lei nº 8608, de 26 de dezembro de 2001**, Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, e dá providências. Fortaleza: DOM, 2001. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/images/3/36/Lei8608-01.pdf. Acesso em: 15/06/2023.

FORTALEZA(CE). **Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014**, Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá providências. Fortaleza: DOM, 2014. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/4187/lc\_176-2014.pdf. Acesso em: 02/08/2023.

FORTALEZA(CE). **Portaria nº 016/2021-CGM, de 19 de abril de 2021**, Cria grupo de trabalho técnico da Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza – CGM com a finalidade de apoiar a instrumentalização da coordenadoria de contratos de gestão e implementação da coordenadoria de controle interno no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde – SMS. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/LEGISLACAO/BIBLIOTECA%20NORMATIVA/CONTROLE%20INTERNO/PORTARIAS/01%20-%20PORTARIA%20N%C2%B0%200016.2021%20-%20GRUPO%20DE%20TRABALHO%20-%20CGM.pdf. Acesso em: 25/07/2023.

FORTALEZA (CE). **Instrução Normativa nº 04/2015, de 19 de novembro de 2015**,

Dispõe sobre o Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado do Ceará, 2015. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/legislacao/instrucao/8.Instrucao\\_Normativa\\_n04-2015-Portal\\_TCE.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/legislacao/instrucao/8.Instrucao_Normativa_n04-2015-Portal_TCE.pdf). Acesso em: 10/05/2023.

FORTE, Elaina Cavalcante. **Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do município de Fortaleza**; Revista Controle, Fortaleza, v. 18, n.2, p. 429-456, jul./dez. 2020, acesso em 04/08/2023)

FRANÇA, Felipe. G. **Controle de administração pública**, Editora Saraiva, 2016. 9788547204051. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547204051/>. Acesso em: 28 jan. 2022.

FREITAS, Juarez; MILESKI, Helio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais de Tribunais de Contas**, 2013.

GALBRAITH, Jay R. **Organizational Design**. Reading, USA: Addison Wesley, 1977.

GIL, Antonio de L.; ARIMA, Carlos H.; NAKAMURA, Wilson T. **Gestão: controle interno, risco e auditoria**. Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502197558. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502197558/>. Acesso em: 31 mai. 2023.

HASWANI, Mariangela F. **Comunicação pública: bases e abrangências**. Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502199767. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502199767/>. Acesso em: 18 abr. 2023.)

JÚNIOR, José Mário Vipievski; MILLANI, Maria Luiza; **O Direito Administrativo do Medo e os impactos nas políticas públicas**, <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431/2680>, acesso em 30/06/2023; Revista de Direito e atualidades)

LIMA, Henrique, L. **Controle Externo-Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. Grupo GEN, 2019. 9788530987077. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987077/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. **Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: Fundamentos, Práticas e a Experiência Nacional e Internacional**. Revista Controle. 2018.

LUIZ, Henrique L.. **Controle Externo Contemporâneo: reflexões, debates e polêmicas sobre o futuro dos tribunais de contas no estado democrático**. Mato Grosso: Fórum, 2020.

MACIEL, Maria de Nazareth Oliveira; MACEDO, Carlos André Araújo de; MACIEL,

Luann Yago Oliveira Maciel; SILVA, Andreia Firmiano da. **O controle externo das contas dos 144 municípios paraenses: uma implicação na evolução da democracia brasileira**. Revista Ambiente Contábil - UFRN – Natal-RN. 2019 (Acesso em 26 jan, 2022).

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2002, v. 4, t. II.

MARTINS, Pablo Luiz; VÉSPOLI, Bianca de Souza., **O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento**, Revista de Administração da Fatea, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**, 5ª edição. Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788597016093. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016093/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 6ª edição, editora Impetus, Rio de Janeiro, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles, **Direito Administrativo brasileiro**, Malheiros editores, 34ª edição, 2012.

MELO, V. V. **Tribunal de Contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, ano 15m n.98, mar.2012. Disponível em: <https://bit.ly/2s-B7Ogo>. Acesso em: 20 janeiro 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 32ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2015.

MENESES, Lucas Araújo. **As implicações da competência dos Juizados Especiais para anular ato administrativo do Tribunal de Contas**. 2022 (Rev. Controle, Fortaleza, v. 20, n.1, p. 399-431, jan./jun. 2022.)

MIRANDA, V. D. DE. **A Utilização do Pregão nas Contratações de Serviços de Engenharia: um Estudo de Caso na Região Metropolitana de Fortaleza**. Revista Controle - Doutrina e Artigos, v. 13, n. 1, 30 jun. 2015.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estrutura organizacional: uma abordagem para resultados e competitividade**, 3ª edição: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522485888. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522485888/>. Acesso em: 14 mar. 2023

OLIVEIRA, Isaac Gezer Silva De Oliveira, **Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos**, Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, jan./jun. 2015.

PAMPLONA E SOUZA, **O controle externo sobre as contas do prefeito e a**

**responsabilidade decorrente como gestor público e ordenador de despesa**, Revista Tributária e de Finanças Públicas, 2018.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Série Provas & Concursos - Direito Financeiro e Controle Externo**. Grupo GEN, 2019. 9788530986568. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986568/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

PASCOAL, Valdecir Fernandes Pascoal. **A Intervenção do Estado no município: O papel do Tribunal de Contas**, Editora: Nossa Livraria, 2000, pgs. 121, Recife. SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas : controle externo das contas públicas**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2014. 9788502215221. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502215221/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

PENA, Felipe. **1000 Perguntas sobre Teoria da Comunicação**. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-216-2169-0. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-216-2169-0/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

PESSOA, Robertônio. **Direito Administrativo**, 2020. 4ª edição, editora Lumen Juris, Rio de Janeiro)

REMÉDIO, José Antônio. **Lei de licitações e contratos administrativos (lei 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação**, Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública | e-ISSN: 2526-0073 | Encontro Virtual | v. 7 | n. 1 | p. 01 – 21 | Jan/Jul. 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**. Revista dos Tribunais, 2021.

SILVA, Dina Carla Vasconcelos Sena da; VACOVSKI, Eduardo; **A Transparência na Administração Pública como instrumento facilitador para o controle social**; v.7, n.4, Revista Uninter, 2015.

SILVA FILHO, João Antonio da. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**, Editora Contracorrente, 2019.

SILVA, José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Moacir Marques Da. **Controle Externo das Contas Públicas: O Processo nos Tribunais de Contas do Brasil**. Grupo GEN, 2014. 9788522488926. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522488926/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O papel do controle Interno na Administração Pública**, ConTexto, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 1º semestre 2002.

SOARES, Laura Letsch. **Transparência em Compras Públicas: proposta de um**

**Índice da Transparência na Gestão de Compras Públicas Aplicado aos Websites de Municípios Brasileiros com mais de 100 mil habitantes.** 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2013.

VAASSEN, Eddy; MEUWISSEN, Roger; SCHELLEMAN, Caren. **Controle interno e sistemas de informação contábil: sob a ótica de empresas privadas e públicas**. Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502200746. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502200746/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

VASCONCELLOS, Eduardo Pinheiro Gondim de; HEMSLEY, James R. **Estrutura das Organizações**. São Paulo: Pioneira, 2ed, 1989.

ZAFFARI, Eduardo; FERREIRA, Gabriel B.; LIMA, Náthani S.; e outros **Licitações e Contratos**. Grupo A, 2022. E-book. ISBN 9786556902180. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556902180/>. Acesso em: 15 fev. 2023. Pg 39)