



Fundação Getúlio Vargas
MBA Executivo a Distância em Gestão Pública

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**REDUÇÃO DOS PREJUÍZOS AO ERÁRIO OCASIONADOS POR FRAUDES EM
LICITAÇÕES**

Leonel Alves de Melo

Professores-Tutores:

Emília Zouain Sato – Mestre em Administração de Empresas

Sérgio Carlos de Sousa Pereira – Mestre em Administração Pública

Projeto de Impacto na Administração Pública

São Paulo – SP

2013

Fundação Getulio Vargas

FGV On Line

MBA Executivo a Distância em Gestão Pública

REDUÇÃO DOS PREJUÍZOS AO ERÁRIO OCASIONADOS POR FRAUDES EM LICITAÇÕES

Projeto de Impacto na Administração Pública

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Fundação Getulio
Vargas como requisito para obtenção
do MBA Executivo em Gestão Pública

Leonel Alves de Melo

Professores-Tutores:

Emília Zouain Sato – Mestre em Administração de Empresas

Sérgio Carlos de Sousa Pereira – Mestre em Administração Pública

Projeto de Impacto na Administração Pública

São Paulo – SP

2013

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	ÁRVORE DE PROBLEMAS	50
FIGURA 2	ÁRVORE DE OBJETIVOS.....	52

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	EVOLUÇÃO NORMATIVA SOBRE LICITAÇÕES NO BRASIL	14
QUADRO 2	VOLUME LICITADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 18 DIRETA FEDERAL POR MODALIDADE E EXERCÍCIO.....	18
QUADRO 3	VARIAÇÃO DO VOLUME LICITADO PELA 19 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA FEDERAL POR MODALIDADE E EXERCÍCIO.....	19
QUADRO 4	CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE DA CGU 35 QUANTO AO MOMENTO DE ATUAÇÃO.....	35
QUADRO 5	HISTÓRICO DO QUANTITATIVO DE PESSOAL EM 39 ATIVIDADE NA CGU.....	39
QUADRO 6	HISTÓRICO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELA CGU	40
QUADRO 7	MATRIZ DE PLANEJAMENTO DO PROJETO – MARCO 54 LÓGICO.....	54

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	VOLUME TOTAL LICITADO POR EXERCÍCIO.....	20
GRÁFICO 2	VOLUME LICITADO POR MODALIDADE E EXERCÍCIO.....	20
GRÁFICO 3	PERCENTUAL DE VOLUME LICITADO POR MODALIDADE	21
GRÁFICO 4	CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL.....	28
GRÁFICO 5	FREQUÊNCIA DE COBRANÇA DE PROPINAS – POR 29 SERVIÇO PÚBLICO – SEGMENTADO.....	29
GRÁFICO 6	PROBABILIDADE QUE COBRE PROPINA – POR TIPO DE 29 FUNCIONÁRIO PÚBLICO.....	29
GRÁFICO 7	PROPORÇÃO DE VOLUME DE COMPRAS PÚBLICAS POR 39 QUANTIDADE DE SERVIDORES EM ATIVIDADE NA CGU..	39
GRÁFICO 8	EVOLUÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 41 DISPONIBILIZADA À CGU PELO GOVERNO FEDERAL.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AEPG	Avaliação da Execução de Programas de Governo
AFC	Analista de Finanças e Controle
AGU	Advocacia-Geral da União
APG	Acompanhamento Permanente de Gastos
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAFIC	Associação Nacional dos Auditores Federais de Controle Interno
ART.	Artigo
CAPACITA	Programa de orientação e capacitação de gestores públicos
CF	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CGU/AP	Controladoria-Regional da União no Estado do Amapá
CISSET	Secretaria de Controle Interno
COMPASNET	Portal de Compras do Governo Federal
DLSG/SLTI	Departamento de Logística e Serviços Gerais da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
ELETOBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ETCO	Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LAT.	Latim
ME	Micro Empresa
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODP	Observatório da Despesa Pública
OG	Objetivo Geral
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Objetivo do Projeto
P.	Página
PPP	Parceria Público-Privada
RS	Estado do Rio Grande do Sul
S. D.	Sem data
SDE/MJ	Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAFI	Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIN. GER.	Sinônimos gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SICONV	Portal de Convênios do Governo Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TFC	Técnico de Finanças e Controle
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
V.	Vide
VALOR	Valor Econômico

RESUMO

Os historiadores apontam que desde o ano de 1862, no Brasil, a Administração Pública adota procedimentos prévios visando à contratação de bens e serviços de seu interesse, hoje denominados “licitações” (também conhecidas como compras públicas). Com o passar dos anos os processos licitatórios evoluíram tanto normativamente (sua adoção passou a ser obrigatória e foram criados novos procedimentos e regras) quanto no que diz respeito ao volume de contratações, mediante licitação, que passou a ser empregado pela Administração Pública. Em 2011, por exemplo, o Governo Federal gastou R\$ 62.809.892.000,00 (sessenta e dois bilhões, oitocentos e nove milhões, oitocentos e noventa e dois mil reais) em compras públicas, representando um aumento de 48,25% em relação ao ano de 2008 e, a título de comparação, o equivalente a 86,80% de todo o valor empregado pelo Governo Federal, em 2011, na área de Saúde Pública.

Concomitante a esse crescimento no volume de recursos licitados, verificou-se que no Brasil também houve um aumento da corrupção no âmbito das compras públicas (conforme aponta estudo do Banco Mundial), incluindo aí a prática de fraudes em licitações.

Nesse contexto, faz-se mister a atuação eficiente dos Órgãos de Controle interno e externo. Entretanto, observa-se que historicamente esses órgãos têm dado ênfase à atuação em momento posterior à prática da fraude, o que tem dificultado o ressarcimento dos valores lesados devido a diversos fatores estruturais hoje existentes no país.

Dessa forma, este estudo tem por objetivo apresentar um Projeto de redução dos prejuízos ao erário ocasionados por fraudes em licitações mediante uma atuação mais eficiente e tempestiva dos Órgãos de Controle, em especial do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Controladoria-Geral da União), com um foco maior nas atividades de controle preventivo, isto é, em momento anterior ao cometimento das fraudes.

Palavras-chave: licitação, compras públicas, corrupção, fraude, controle preventivo.

ABSTRACT

Historians point out that since the year 1862, in Brazil, the Public Administration adopts previous procedures aimed at procurement of goods and services of its interest, today called "bids" (also known as public procurements). Over the years the bidding processes have evolved normatively (its adoption became mandatory and new procedures and rules were created) as well as regarding the volume of contracts, by bidding, that came to be used by the Public Administration. In 2011, for example, the Federal Government spent R\$ 62,809,892,000.00 (sixty-two billion, eight hundred and nine million, eight hundred ninety-two thousand reais) on public purchases, representing an increase of 48.25% from the year of 2008 and, for comparison, equivalent to 86.80% of the entire value employed by the Federal Government, in 2011, in the area of Public Health.

Concomitant to this growth in the volume of procured resources, it was found that in Brazil there has also been an increase in corruption in public procurement (according to a World Bank study), including the practice of fraud in procurement.

In this context, it is necessary that the Control Bodies (internal and external) operate efficiently. However, it is observed that these bodies have historically emphasized the role subsequently to the practice of fraud, which has hindered the reimbursement of amounts damaged due to several structural factors that exist today in Brazil.

Thus, this study aims to present a Project to reduce the damage caused to the exchequer by fraud in tenders through a more efficient and timely action of the Control Bodies, in particular the Internal Control Body of the Federal Executive Branch (named Controladoria-Geral da União), with a greater focus on preventive control activities, that is, prior to the act of fraud.

Keywords: bidding, procurements, corruption, fraud, preventive control.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	8
2. LICITAÇÃO	10
2.1 CONCEITOS E FASES	10
2.2 EVOLUÇÃO NORMATIVA	14
3. DIAGNÓSTICO	18
3.1 PANORAMA SOBRE LICITAÇÕES NO BRASIL	18
3.2 PANORAMA SOBRE FRAUDES EM LICITAÇÕES NO BRASIL.....	23
3.2.1 VOLUME DE FRAUDES	23
3.2.2 CONTROLE EXERCIDO SOBRE LICITAÇÕES	31
3.3 DIAGNÓSTICO CONCLUSIVO.....	42
4. SOLUÇÃO PROPOSTA	43
5. METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO.....	48
5.1 ÁRVORE DE PROBLEMAS	49
5.2 ÁRVORE DE OBJETIVOS	51
5.3 MATRIZ DE PLANEJAMENTO DO PROJETO – MARCO LÓGICO.....	53
6. SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES	63
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	65
ANEXOS	74

1. APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos tem sido crescente o volume de recursos empregados pela Administração Pública em licitações, crescimento esse que ocorreu, dentre outros fatores, devido à criação de formas mais rápidas de se realizar licitações (como por meio da modalidade Pregão, criada em 2000) bem como devido à criação de regras que incentivaram uma maior participação de micro e pequenas empresas nos processos de compras públicas (a exemplo da Lei Complementar Federal nº 123/2006 e do Decreto Federal nº 6.204/2007). O crescimento das compras públicas se deu de tal forma que o volume de recursos dispendidos em compras públicas pelo Governo Federal durante o ano de 2011 equivaleu a 86,80% de todo o valor por ele empregado na área de Saúde Pública no mesmo exercício.

Ocorre que, devido ao incremento dos montantes de recursos envolvidos em compras públicas, essa área passou também a ser visada por fraudadores, sejam eles fornecedores ou agentes públicos. Nesse sentido cabe aos Órgãos de Controle interno e externo o desafio de atuar de maneira cada vez mais eficiente e tempestiva para evitar os prejuízos ao erário provocados pelas fraudes em licitações públicas.

Visando combater esse problema, este estudo apresenta um Projeto (e suas etapas de desenvolvimento) que tem por finalidade propor uma atuação mais focada no controle preventivo, por parte do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Controladoria-Geral da União - CGU), mediante o aprimoramento de procedimentos já existentes no âmbito da CGU, trazendo, assim, impactos positivos para a Administração Pública.

Este estudo encontra-se dividido em 5 partes:

- A primeira introduz o tema “licitações”, descrevendo seus conceitos e fases, bem como a sua evolução normativa;

- A segunda apresenta o diagnóstico atual das compras públicas no Brasil, discorrendo sobre a evolução do volume de recursos licitados ao longo dos últimos anos e a evolução das modalidades de licitação utilizadas. O diagnóstico aborda ainda a situação das fraudes em licitações públicas praticadas no Brasil, introduzindo inicialmente o conceito de fraude, os tipos e a percepção da esfera

privada, da imprensa e de Organismos Internacionais sobre o assunto, bem como aborda o controle exercido pelos Órgãos competentes nas licitações realizadas no Brasil, descrevendo os tipos de controle, as esferas, e as classificações de acordo com o momento de atuação. Nesta parte do estudo aproveita-se ainda para apresentar detalhadamente o Órgão de Controle selecionado para ser objeto deste estudo (CGU), descrevendo suas linhas de atuação, a proporção de controles posteriores adotados em relação aos preventivos, a evolução de seu quadro pessoal em concomitância com a evolução do volume de recursos a serem auditados e fiscalizados em compras públicas, bem como o orçamento disponibilizado ao Órgão nos últimos anos. Ao final do diagnóstico é apresentada uma conclusão sobre o cenário atual que permeia as compras públicas no Brasil, considerando as fraudes praticadas e os controles existentes para combatê-las;

- A terceira apresenta a solução proposta para reduzir os prejuízos ocasionados ao erário em virtude da prática de fraudes em licitações públicas, descrevendo-a e apresentando uma análise quanto à viabilidade legal, temporal e financeira para a sua implementação;

- A quarta trata da metodologia de implementação da solução proposta e apresenta as etapas de desenvolvimento do projeto: análise do envolvimento, análise dos problemas, análise dos objetivos e análise das alternativas, finalizando com a matriz de planejamento (marco lógico) do projeto a ser implementado, onde constam detalhados os objetivos gerais e específicos do projeto, os indicadores, os meios de verificação dos indicadores, os fatores de risco do projeto, os resultados a serem obtidos, as atividades previstas, os custos de sua implementação e os pré-requisitos para que ele ocorra;

- Na quinta e última parte constam sugestões e recomendações relacionadas ao contexto em que se encontra inserido o projeto, onde são apresentadas outras ações que podem ser adotadas complementarmente à solução proposta neste estudo, e que também podem trazer benefícios para a Administração Pública.

2. LICITAÇÃO

2.1 CONCEITOS E FASES

De acordo com o inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que trata das obrigações a serem cumpridas pela Administração Pública¹, “ressalvados² os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de **licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” [grifo meu].

Quanto ao conceito de licitação, seguem algumas definições apresentadas por renomados autores:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes³, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 1996, p. 247) [grifo do autor].

A doutrina conceitua licitação como um procedimento administrativo, de **observância obrigatória pelas entidades governamentais**, em que, observada a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em com ela travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações a que eles se propõem (ALEXANDRINO; PAULO, 2007, p. 404) [grifo meu].

O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato (DI PIETRO, 2004, apud BARBOSA, 2009, p. 146).

O procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços,

¹ O conceito de Administração Pública (por vezes abreviada simplesmente como “Administração”) que está sendo empregado neste trabalho diz respeito ao conjunto de entidades estatais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), autárquicas, fundacionais e paraestatais instituídos para consecução dos objetivos do Governo, conforme preceitua Meirelles (1996).

² As ressalvas para a realização de licitação correspondem aos procedimentos administrativos de inexigibilidade e de dispensa de licitação previstos nos Arts. 24, 25 e 26 da Lei nº 8.666/1993.

³ Licitante é a denominação utilizada para designar os participantes do processo licitatório.

outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2000, apud BARBOSA, 2009, p. 146).

Como se pode observar, além de a Administração Pública estar constitucionalmente obrigada a utilizar o procedimento de licitação para contratar obras, serviços, compras e alienações, é unânime, entre os autores citados, o entendimento de que se trata de um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública objetiva selecionar a proposta mais vantajosa, com base no interesse público.

Por se tratar de um procedimento administrativo, a doutrina ensina que a licitação, então, consiste em um procedimento composto por diversas fases e que produzirá um resultado final:

Procedimento administrativo (procedimento amministrativo – opération administrative – Administrativverfahren) é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal.

[...]

O procedimento administrativo constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo Poder Público. As operações intermediárias, à medida que se realizam sem oposição dos interessados, tornam-se definitivas para a Administração e para o administrado, porque ocorre, em tal caso, a preclusão administrativa dos meios invalidatórios, para que se passe à fase seguinte com a certeza da eficácia dos atos anteriores (MEIRELLES, 1996, p. 139-140) [grifo do autor].

De acordo com Alexandrino e Paulo (2007), o procedimento licitatório inicia-se na repartição interessada com a chamada **fase interna**, onde a autoridade competente determina a abertura de processo para a realização da licitação, define seu objeto e indica os recursos hábeis para a despesa. Em seguida inicia-se a **fase externa**, desenvolvendo-se na seguinte sequência⁴: publicação do edital,

⁴ A sequência apresentada é a utilizada na maioria das licitações, entretanto existem casos em que, previamente à publicação do edital, é necessária a realização de uma audiência pública (vide Art. 39 da Lei nº 8.666/1993), que, conforme ensina a ANA [2010 ou 2011], é um instrumento de apoio ao processo decisório, de consulta à sociedade, que pode ou não subsidiar a expedição dos atos administrativos. Ainda em relação à sequência apresentada, é importante ressaltar que: na modalidade de licitação Pregão, abordada no item 2.2 deste Projeto, ocorre a inversão de fases, de forma que a habilitação ocorre após o julgamento das propostas; e no caso da modalidade de licitação Convite, o edital é substituído pela Carta-Convite, que não necessita de publicação, mas que deve ser afixada em local apropriado (Art. 22, § 3º da Lei nº 8.666/1993).

recebimento da documentação e propostas, habilitação, julgamento das propostas, homologação e adjudicação.

Ainda segundo Alexandrino e Paulo (2007), o edital “é o instrumento por meio do qual a Administração torna pública a realização de uma licitação”, cuja intenção de licitar é divulgada por meio da publicação de aviso contendo o resumo do edital, com antecedência mínima (observada em lei⁵) em relação à realização do certame licitatório. Os autores ainda denominam o edital como a “lei interna” da licitação, visto que, ao fixar as condições de realização da licitação, vincula a Administração e os proponentes. Nele estão definidos, por exemplo, os documentos que devem ser apresentados pelos interessados a fim de que possam participar da licitação, a forma de apresentação das propostas com os preços a serem contratados, bem como o prazo e o local para seu recebimento, que consiste na fase seguinte.

A habilitação, por sua vez, para Meirelles (2000 apud ALEXANDRINO; PAULO, 2007, p. 435), é a fase “em que se procede à verificação da documentação e de requisitos pessoais dos licitantes, habilitando-os ou inabilitando-os” (neste último caso o participante é excluído do procedimento e sua proposta de preço apresentada nem chega a ser conhecida). A habilitação tem por objetivo garantir que o interessado, caso venha a se sagrar vencedor da licitação, tenha plenas condições jurídicas, fiscais, técnicas e financeiras de cumprir o objeto do certame.

Já a fase de julgamento de propostas consiste na análise das propostas de preços apresentadas pelos licitantes, passando para a classificação das mesmas de acordo com o tipo⁶ de licitação adotado e, por fim, a determinação da proposta vencedora, considerada a mais vantajosa para a Administração de acordo com os critérios estabelecidos em edital. Geralmente⁷ o julgamento é realizado por uma

⁵ Art. 4º, V, da Lei nº 10.520/2002 para a modalidade Pregão, e Art. 21 da Lei nº 8.666/1993 para as demais modalidades.

⁶ O tipo de licitação corresponde ao critério de julgamento utilizado para a seleção da proposta mais vantajosa, selecionado de acordo com a peculiaridade de cada modalidade adotada. São 4 os tipos de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance e oferta. Sobre as modalidades, consta explicação em nota de rodapé situada no item 2.2 deste Projeto.

⁷ Utilizamos a expressão “geralmente”, haja vista que existem as seguintes exceções: na modalidade Leilão o responsável pelo julgamento é denominado leiloeiro (conforme *caput* do Art. 53 da Lei nº 8.666/1993); na modalidade Convite em alguns casos pode ser designado um “responsável” (conforme Art. 51, §1º da Lei nº 8.666/1993); na modalidade Concurso a responsabilidade pelo julgamento recai sobre uma Comissão Especial (conforme Art. 51, §5º da Lei nº 8.666/1993); e na modalidade Pregão os responsáveis pelo julgamento correspondem ao Pregoeiro e à Equipe de Apoio (conforme Art. 3º, inciso IV e Parágrafo §1º da Lei nº 10.520/2002).

Comissão nomeada pela autoridade máxima da repartição promotora do certame, denominada Comissão de Licitação⁸.

Por fim, existem as fases de homologação e adjudicação, que ocorrem após a realização das fases anteriormente citadas, sendo que a homologação consiste no ato pelo qual a autoridade competente (geralmente a autoridade máxima da repartição promotora do certame ou alguém a quem tenha sido delegada essa função) reconhece a licitude do procedimento licitatório realizado, enquanto a adjudicação, ocorrida após a homologação⁹, é o ato por meio do qual a Administração atribui formalmente ao vencedor do certame o objeto licitado, garantindo a ele a celebração de contrato¹⁰.

⁸ A composição de uma Comissão de Licitação está prevista no *caput* do Art. 51 da Lei nº 8.666/1993.

⁹ No caso da modalidade Pregão, a adjudicação ocorre antes da homologação e é realizada pelo Pregoeiro (conforme Art. 4º, incisos XX, XXI e XXII da Lei nº 10.520/2002).

¹⁰ De acordo com o Art. 2º, Parágrafo Único da Lei nº 8.666/1993, contrato “é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

2.2 EVOLUÇÃO NORMATIVA

No Brasil a utilização do processo licitatório vem evoluindo desde o século XIX, haja vista que, para muitos autores¹¹, o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, foi a primeira legislação a tratar das contratações públicas, conforme pode ser observado mediante leitura do Art. 1º do regulamento anexo ao referido decreto, onde se encontra prevista a realização de procedimento prévio pelo Governo para a contratação de obras:

Art. 1.º Logo que o Governo resolva mandar fazer por contracto qualquer fornecimento, construcção ou concertos de obras cujas despezas corraõ por conta do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, o Presidente da junta, perante a qual tiver de proceder-se á arremataçãõ, fará publicar annuncios, convidando concurrentes, e fixará, segundo a importãncia da mesma arremataçãõ, o prazo de quinze dias a seis mezes para a apresentaçãõ das propostas (BRASIL, 1862).

A partir do Decreto nº 2.926 várias normas relacionadas a licitações foram editadas até se chegar ao estágio atual, conforme observado por meio do quadro¹² apresentado a seguir:

QUADRO 1 – Evolução Normativa sobre Licitações no Brasil¹³

Data	Histórico	Instrumento	Número
14/05/1862	Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas	Decreto (Federal)	2.926
28/01/1922	Organiza o Código de Contabilidade da União	Decreto-Lei (Federal)	4.536
25/02/1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa	Decreto-Lei (Federal)	200
20/06/1968	Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas às licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma	Lei (Federal)	5.456

¹¹ Souza [200-], Barbosa (2009) e Santos (2010), por exemplo.

¹² Adaptado de Barbosa (2009).

¹³ Para elaboração do quadro objetivamos sintetizar, ao nosso modo de ver, as principais normas relativas ao tema “licitações” no Brasil, sendo necessário esclarecer que não se trata de um quadro taxativo, visto que existem ainda vários outros decretos e leis relacionados ao tema que não foram mencionados, haja vista não terem sido considerados tão relevantes quanto os elencados no quadro.

	Administrativa		
21/11/1986	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. (Revogado pela Lei nº 8.666, de 21/06/1993)	Decreto-Lei (Federal)	2.300
24/07/1987	Altera o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.	Decreto-Lei (Federal)	2.348
16/09/1987	Altera as disposições do Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, modificado pelo Decreto-lei nº 2.348, de 24 de julho de 1987.	Decreto-Lei (Federal)	2.360
05/10/1988	O art. 37, inciso XXI, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.	Constituição Federal	-
21/06/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.	Lei (Federal)	8.666
08/06/1994	Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações.	Lei (Federal)	8.883
27/05/1998	Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias	Lei (Federal)	9.648
27/10/1999	Altera dispositivos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.	Lei (Federal)	9.854
08/08/2000	Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.	Decreto (Federal)	2.000
09/01/2001	Regulamenta o art. 34 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.	Decreto (Federal)	3.722
19/09/2001	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.	Decreto (Federal)	3.931
17/07/2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.	Lei (Federal)	10.520
30/12/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.	Lei (Federal)	11.079
06/04/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.	Lei (Federal)	11.107
31/05/2005	Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.	Decreto (Federal)	5.450
14/12/2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às	Lei Complementar (Federal)	123

	microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive no tocante às licitações públicas.		
05/09/2007	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.	Decreto (Federal)	6.204
15/12/2010	Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.	Lei (Federal)	12.349

Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>

Dentre essas, destacam-se as seguintes normas que atualmente se encontram em vigor:

a) a Lei Federal nº 8.666/1993, por se tratar da lei que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (anteriormente citado quando da conceituação sobre licitação) e por consistir na lei que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

b) o Decreto Federal nº 3.555/2000, a Lei Federal nº 10.520/2002 e o Decreto Federal nº 5.450/2005, por tratarem da modalidade de licitação¹⁴ denominada “Pregão”, para a qual apresentamos a definição disponibilizada pelo Departamento de Logística e Serviços Gerais da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – DLSG/SLTI (integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG), segundo o qual o Pregão é “a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço”, podendo ser entendidos bens e serviços comuns como aqueles “geralmente oferecidos por

¹⁴ Modalidade de licitação é a forma específica de procedimento licitatório a ser utilizada de acordo com cada situação de contratação, estando a utilização de determinada modalidade sujeita a premissas estabelecidas em normas (Decreto Federal nº 3.555/2000, a Lei Federal nº 10.520/2002 e o Decreto Federal nº 5.450/2005, para a modalidade Pregão, e Lei nº 8.666/1993 para as demais modalidades). Ao todo são 6 modalidades a saber: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e Pregão (existe ainda a modalidade denominada consulta, prevista na Lei nº 9.472/1997, entretanto sua utilização restringe-se às agências reguladoras). É importante não confundir modalidade de licitação com tipo de licitação (cujos tipos existentes foram apresentados em nota constante ao final do item 3.1 deste Projeto).

diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço”. As suas principais características são: a possibilidade de ser realizado na forma eletrônica e a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, o que permite que seja examinada somente a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta, concedendo maior agilidade e economia de custos para a realização do processo, conforme ensina novamente o DLSG/SLTI/MPOG na cartilha “Pregão: Uma Nova Modalidade de Licitação”:

O pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública Federal. Esta nova modalidade possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal. O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa federal. Essa modalidade permite ainda maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas da licitação (BRASIL, 2000).

c) a Lei Federal nº 11.079 e a Lei Federal nº 11.107, por instituírem normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP)¹⁵ e de Consórcios Públicos¹⁶, respectivamente, as quais consistem em duas formas de associação recentemente instituídas com a finalidade de estabelecer uma nova estratégia de atuação do Estado; e

d) a Lei Complementar Federal nº 123/2006 e o Decreto Federal nº 6.204/2007, por tratarem sobre o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

¹⁵ Conforme ensina a Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral do Governo do Estado do Paraná [2011 ou 2012], a PPP “é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público precedida ou não de obra pública, remunerado mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público. Em outras palavras, as PPPs são associações entre os setores público e privado, podendo ser na forma de uma concessão patrocinada (o parceiro público paga ao parceiro privado um adicional da tarifa cobrada dos usuários) ou de uma concessão administrativa (o parceiro público, que também é usuário mediato ou imediato, paga mensal e integralmente o preço devido ao parceiro privado)”.

¹⁶ Conforme ensina a Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Ceará (2010), Consórcio Público Consiste na união entre dois ou mais entes da federação (Municípios, Estados e União), sem fins lucrativos, com a finalidade de prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que visem o interesse coletivo e benefícios públicos.

3. DIAGNÓSTICO

3.1 PANORAMA SOBRE LICITAÇÕES NO BRASIL

De acordo com informações extraídas do Portal de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), de 2008 até 2011 os órgãos da Administração Pública Direta Federal¹⁷ desembolsaram aproximadamente R\$ 227.505.959.000,00 (duzentos e vinte e sete bilhões, quinhentos e cinco milhões, novecentos e cinquenta e nove mil reais) para a contratação de objetos (sejam eles obras, serviços, compras ou alienações) por meio de processos licitatórios ou de dispensa e inexigibilidade¹⁸, conforme sintetizado no quadro a seguir:

QUADRO 2 – Volume licitado pela Administração Pública Direta Federal por modalidade e exercício

Volume Licitado (R\$ Mil)					
Modalidade	2008	2009	2010	2011 ¹⁹	Subtotal por Modalidade
Pregão	13.069.285	16.854.318	19.694.655	21.793.639	71.411.897
Concorrência	11.651.385	15.906.216	19.031.372	17.673.705	64.262.678
Tomada de Preços	906.370	901.511	772.435	672.289	3.252.605
Convite	737.404	465.150	442.680	327.684	1.972.918
Consulta e Concurso	60.390	175.812	140.803	54.739	431.744
Dispensa e Inexigibilidade	15.943.505	23.206.091	24.736.685	22.287.836	86.174.117
Subtotal por Exercício	42.368.339	57.509.098	64.818.630	62.809.892	
Total (R\$ Mil)	227.505.959				

17 A Administração Pública Direta Federal compreende os Ministérios, Autarquias e Fundações Públicas, não a integrando: os órgãos da Administração Indireta como as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Federais, os órgãos públicos estaduais e municipais, bem como os órgãos públicos do Judiciário e do Legislativo de qualquer esfera.

¹⁸ Incluímos os processos de dispensa e inexigibilidade por consistirem em procedimentos administrativos formalizados que devem ser norteados por princípios inerentes aos processos licitatórios, conforme dispõe a Lei nº 8.666/1993.

¹⁹ Até a finalização deste Projeto não haviam sido disponibilizadas pelo COMPRASNET informações referentes ao exercício de 2012, motivo pelo qual não foi objeto de abordagem.

Com base nessas informações foi elaborado o quadro a seguir, que apresenta a variação do volume de recursos licitados ao longo dos quatro exercícios em análise:

QUADRO 3 – Variação do Volume Licitado pela Administração Pública Direta Federal por modalidade e exercício

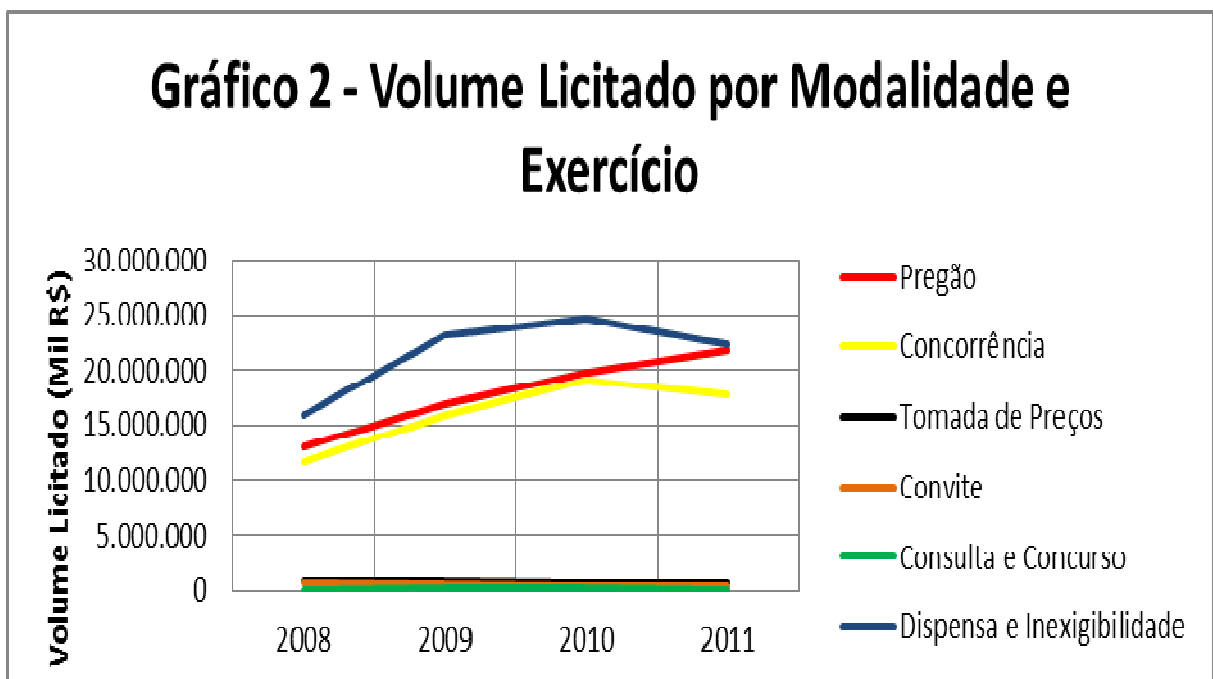
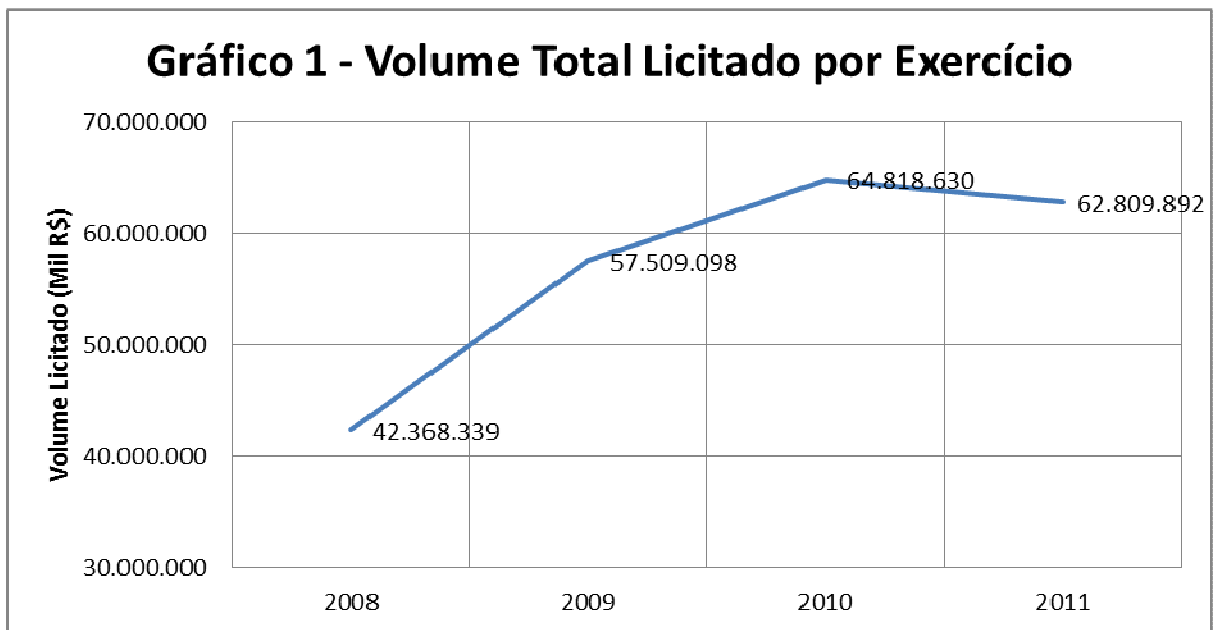
Variação do Volume Licitado (%)				
Modalidade	Variação (2008-2009) %	Variação (2009-2010) %	Variação (2010-2011) %	Variação (2008-2011) %
Pregão	28,96%	16,85%	10,66%	66,75%
Concorrência	36,52%	19,65%	-7,13%	51,69%
Tomada de Preços	-0,54%	-14,32%	-12,96%	-25,83%
Convite	-36,92%	-4,83%	-25,98%	-55,56%
Consulta e Concurso	191,13%	-19,91%	-61,12%	-9,36%
Dispensa e Inexigibilidade	45,55%	6,60%	-9,90%	39,79%
Total Licitado	35,74%	12,71%	-3,10%	48,25%

Apesar de ter sido verificada uma leve queda no volume total licitado entre os exercícios de 2010 e 2011 (conforme célula em azul destacada no quadro), o que se observa é que nos últimos exercícios houve um aumento expressivo do volume de recursos licitados pela Administração Pública Direta Federal, visto que a variação calculada entre os exercícios de 2008 e 2011 foi de 48,25%, conforme célula em amarelo destacada no quadro (o equivalente a um incremento de R\$ 20.441.553.000,00 – vinte bilhões, quatrocentos e quarenta e um milhões, quinhentos e cinquenta e três mil reais – conforme informações constantes no Quadro 2 anteriormente apresentado).

A relevância dos valores dispendidos em licitações pelo Governo Federal nos últimos anos pode ser demonstrada quando se compara o total gasto com compras públicas em 2011 (R\$ 62.809.892.000,00 – sessenta e dois bilhões, oitocentos e nove milhões, oitocentos e noventa e dois mil reais –, conforme Quadro 2) com o total gasto pelo Governo Federal com Saúde Pública no mesmo exercício (aproximadamente R\$ 72.360.000.000,00 – setenta e dois bilhões e trezentos e sessenta milhões de reais –, conforme informações constantes na Prestação de Contas da Presidência da República referente ao exercício de 2011). Observa-se

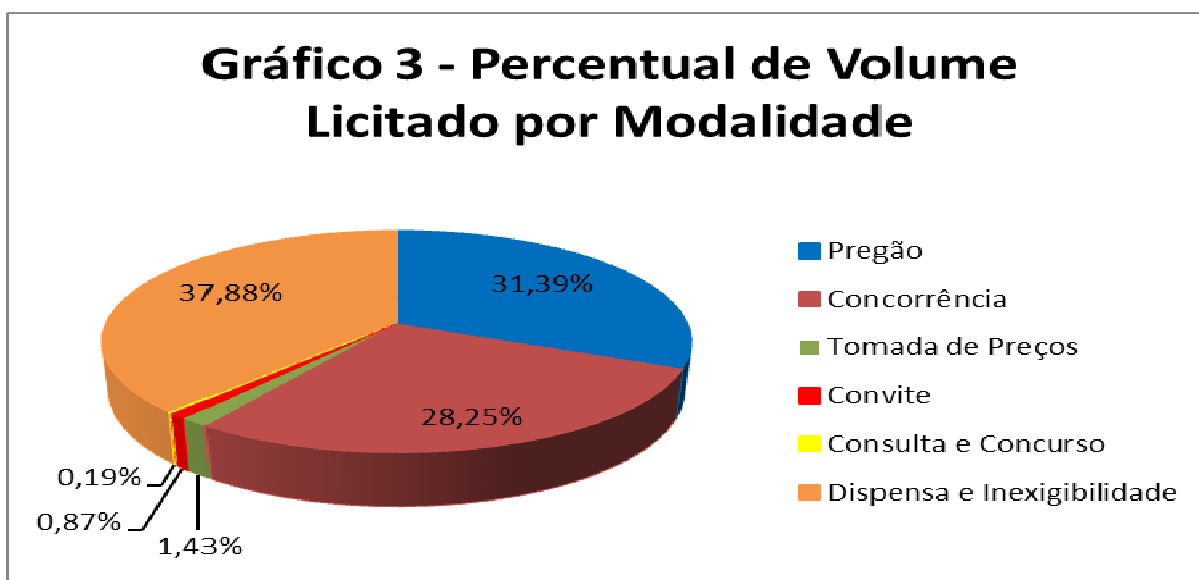
que o total dispendido com licitações correspondeu a 86,80% do total dispendido com Saúde Pública.

Esse crescimento no volume de recursos licitados pode ser mais bem visualizado por meio dos gráficos apresentados a seguir, sendo que o primeiro refere-se ao volume total de recursos licitados por exercício, enquanto o segundo representa o volume de recursos licitados por modalidade de licitação ao longo dos quatro exercícios em análise:



Observando os gráficos anteriores, bem como observando a informação destacada em verde no Quadro 3 (aumento de 66,75% no valor licitado por meio da modalidade de licitação Pregão entre os exercícios de 2008 e 2010) verifica-se que o incremento dos volumes licitados foi influenciado principalmente pela crescente utilização da modalidade Pregão.

Corroborando a relevância da citada modalidade para as aquisições públicas, observa-se por meio do gráfico a seguir que o Pregão foi utilizado em 31,39% das aquisições por licitação realizadas no período pela Administração Pública Direta Federal, perdendo em representatividade apenas para as contratações realizadas mediante processos de dispensa ou inexigibilidade.



Verifica-se, inclusive, que esse crescimento na utilização da modalidade Pregão esteve presente também em exercícios anteriores ao de 2008, tendo sido acompanhado pelo aumento do número de fornecedores interessados em contratar com a Administração Pública, conforme aponta pesquisa realizada por alunos da Universidade Federal de Viçosa e da Universidade Presidente Antônio Carlos:

Segundo estudos de COMPRAS NET (sic) (2005), no ano 2004 a administração direta gastou, em compras de material de consumo e contratação de obras e serviços, R\$ 15.870 bilhões, 21% a mais do que em 2003. O número de fornecedores cresceu e pela primeira vez ultrapassou a casa dos 200 mil. Nos últimos quatro anos, o número de empresas passou de 150 mil para 214 mil, o que originou um aumento de 42%. Só no ano passado, 20 mil novas firmas transformaram-se em fornecedoras da maior licitante do país, a União.

Ressalta-se ainda que essa mudança deve-se à prioridade dada aos pregões eletrônicos. Em 2003 e 2004, o uso dos pregões eletrônicos cresceu 500% na administração federal. Somente no último ano, a União economizou 31,5% em relação ao preço-base estimado pelo governo antes de iniciar esse procedimento de compra, através da modalidade de licitação por Pregão Eletrônico. Enquanto a expectativa inicial era gastar R\$ 567,028 milhões em produtos adquiridos por pregões eletrônicos, foram desembolsados apenas R\$ 381,557 milhões (FARIA et al., 2008).

Além do crescimento na utilização da modalidade Pregão, um artigo apresentado no 4º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças & Iniciação Científica em Contabilidade demonstra ainda que outro fator determinante no Brasil para a expansão do volume de contratações públicas ocorrida nos últimos anos foi o crescimento da participação de micros e pequenas empresas nas compras do Governo Federal devido à edição da Lei Complementar nº 123/2006 e do Decreto Federal nº 6.204/2007, citados no item 2.2 deste Projeto:

As participações de micro e pequenas empresas nas compras do governo federal subiram 375% de 2006 a 2007, passando de R\$ 2 bilhões para R\$ 9,5 bilhões. No primeiro semestre de 2008, o Governo Federal comprou R\$ 2,6 bilhões desse setor empresarial, representando 37% do total adquirido pelo governo¹⁵.

“O jeito mais barato de criar empregos no Brasil é estimulando o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, que responde por cerca de 67% dos empregos e que representa 99% das empresas formalmente estabelecidas no país”, comenta Rogério Santana²⁰.

[...]

Assim, com essa regulamentação da lei nº 123/06 pelo Governo Federal, observa-se uma maior participação da (sic) ME's e EPP's nas compras realizadas pela União, alcançando o objetivo proposto, da promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões (ARANTES; LOPES; PRADO, 2011, p. 10).

Em síntese, observa-se que nos últimos anos o volume de recursos empregados em licitações (compras públicas) no Brasil tem adotado um comportamento de crescimento.

20 O Sr. Rogério Santana consta identificado no artigo pesquisado como ocupante do cargo de Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG.

3.2 PANORAMA SOBRE FRAUDES EM LICITAÇÕES NO BRASIL

3.2.1. VOLUME DE FRAUDES

Mediante pesquisa bibliográfica encontra-se a seguinte definição de fraude, que se entende estar diretamente relacionada ao objeto deste Projeto:

Derivado do latim 'fraus', 'fraudis' (engano, má fé, logro), entende-se geralmente como o engano malicioso ou a ação astuciosa, promovidos de má fé, para ocultação da verdade ou fuga ao cumprimento do dever. Nestas condições, a fraude traz consigo o sentido de engano, não como se evidencia no dolo, em que se mostra a manobra fraudulenta para introduzir outrem à prática do ato, de que lhe possa advir prejuízo, mas o engano oculto para furtar-se o fraudulento ao cumprimento do que é de sua obrigação ou para logro de terceiros.

[...]

A fraude, assim, firma-se na evidência do prejuízo causado intencionalmente, pela oculta maquinação.

[...]

Aliás, em todas as expressões, está no seu sentido originário de engano, má fé e logro, todos fundados na intenção de trazer um prejuízo, com o qual se locupletará o fraudulento ou fraudador (SILVA, 1986, apud TIZIRULNIK, [199-?], p. 24) [grifo meu].

De forma semelhante consta no Dicionário Aurélio (2010):

[Do lat. fraude.]

Substantivo feminino.

1. V. logro (2).

2. Abuso de confiança; ação praticada de má-fé.

3. Contrabando, clandestinidade.

4. Falsificação, adulteração [Sin. ger.: defraudação, fraudeção, fraudulência.] (FERREIRA, 2010).

No caso do objeto deste Projeto, a fraude diz respeito ao ato cometido, por quem quer que seja, objetivando burlar as regras impostas por lei, inerentes aos procedimentos licitatórios, com o intuito de obter benefício próprio ou para outrem.

Como resultado de experiências acumuladas em auditorias e fiscalizações realizadas pelos diversos Órgãos Públicos de Controle²¹ ao longo dos anos, hoje se

²¹ Os Órgãos Públicos de Controle serão devidamente apresentados no item 2.3 deste Projeto

tem conhecimento de uma série de práticas que se enquadram em casos de fraude em licitações:

a) Fraudes devido ao direcionamento em licitação: como exemplo pode-se citar o caso de licitações de obras públicas em que os autores do projeto básico²² possuem vinculação com alguma das empresas participantes, acarretando em competição desigual, haja vista que a empresa que possuir esse tipo de ligação com os autores do projeto (vinculação vedada pelo Art. 9º, I, da Lei nº 8.666/1993) terá informações privilegiadas sobre o certame que podem favorecer a elaboração de sua proposta de preços. Outro exemplo comum desse tipo de fraude é a indicação de marca do objeto a ser licitado ou exigência injustificada de documentos que restrinjam a competição do certame, de forma a tentar direcionar o resultado da licitação para determinado fornecedor;

b) Fraudes na divulgação do procedimento licitatório: podem ser citados, como exemplo, a publicação do aviso de licitação de forma intempestiva, fora do prazo previsto em lei, bem como a ausência de publicação do referido aviso em todos os meios de comunicação legalmente exigidos, além de casos em que as publicações omitem informações essenciais para a identificação do objeto licitado pelos interessados. Esse tipo de fraude geralmente ocorre devido à existência de acerto prévio ao procedimento licitatório, envolvendo agente público atuante no certame e determinado fornecedor, com o intuito de restringir ao máximo a publicação de informações sobre a licitação de forma a possibilitar que aquele fornecedor não tenha que competir com outros interessados e, ao final, sagre-se vencedor da licitação.

c) Fraudes na documentação apresentada pelos licitantes: apresentação de documentos de habilitação adulterados, por exemplo. Este tipo de fraude cometida pelo fornecedor pode envolver ou não agente público. No primeiro caso o envolvimento tem a finalidade de garantir que o documento adulterado, se verificado pelos agentes públicos responsáveis pelo certame, não acarrete em

²² De acordo com o Art. 6º, IX da Lei nº 8.666/1993, o projeto básico é o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”, devendo conter os elementos constantes nas alíneas “a” a “f” seguintes ao referido inciso.

desclassificação da empresa, enquanto no segundo caso o fornecedor apresenta o documento adulterado de maneira a tentar ludibriar o agente público;

d) Fraudes no procedimento da licitação: como exemplo pode-se citar a utilização de modalidades indevidas de licitação (algumas modalidades exigem maior formalismo do que outras) com o intuito de favorecer a participação de determinada empresa, bem como a desclassificação indevida de competidores com o mesmo objetivo;

e) Fraudes em função da constituição de cartéis²³: podem ser citados como exemplo o rodízio entre os vencedores de certames, a divisão de mercado (empresas que acordam não concorrerem entre si de acordo com o objeto, região ou Órgão relacionado à licitação), a supressão de propostas (licitantes que se retiram do certame durante a sua realização ou nem comparecem à sessão de julgamento das propostas apesar de terem encaminhado o documento, ambos procedimentos com o intuito de favorecer determinado participante), etc. Envolvem fornecedores e podem envolver agentes públicos;

f) Fraudes devido à superestimativa/sobrepço/superfaturamento: sem adentrar nos conceitos técnicos relacionados a esse tipo de fraude, de forma simplista pode ser exemplificada por meio de situações em que editais de licitação sejam elaborados contendo quantidades ou preços não condizentes com a realidade, acarretando em prejuízo à Administração Pública, visto que, conseqüentemente, o valor contratado será maior do que o praticado em condições normais. Esse tipo de fraude geralmente envolve tanto o agente público quanto o fornecedor;

g) Fraudes nas situações de dispensa: por exemplo, o enquadramento propositalmente incorreto da contratação em um dos casos de dispensa previstos no Art. 24 da Lei nº 8.666/1993, como o chamado “fracionamento de despesa”, em que dentro de um exercício se realizam várias contratações por dispensa abaixo dos limites previstos nos incisos I e II do referido artigo, quando, no total, essas contratações somadas exigiriam a utilização de alguma das modalidades de licitação. Outro exemplo desse enquadramento incorreto seria considerar

23 Caso o leitor queira se aprofundar no tema, sugere-se a leitura do “Combate a cartéis em licitações - Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação”, elaborado pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça - SDE/MJ (2008), disponível em <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={85595EFC-0FCF-4D05-A62D-A6ECCC65CDC4}>.

determinada situação emergencial de forma incorreta a fim de efetuar a contratação com base no inciso IV do mencionado artigo. Este tipo de fraude visa à realização da contratação sem determinadas exigências que deveriam ser cumpridas caso adotada alguma das modalidades de licitação, com o objetivo de favorecer a contratação de determinado fornecedor. Envolvem tanto agentes públicos quanto fornecedores;

h) Fraudes nas situações de inexigibilidade: de forma semelhante às fraudes nas situações de dispensa, são exemplos o enquadramento propositalmente incorreto da contratação em um dos casos de inexigibilidade previstos no Art. 25 da Lei nº 8.666/1993, a contratação por inexigibilidade em situação passível de competição entre licitantes, a contratação de fornecedores não exclusivos, etc. Envolvem tanto agentes públicos quanto fornecedores.

Mediante observação dos tipos de fraude elencados acima, percebe-se que os casos envolvem tanto a participação de agentes públicos quanto de fornecedores (pessoas e empresas do setor privado), estando o assunto abrangido pelo tema “corrupção”, definido por Klitgaard (1994), citado por Weber (2006), como “o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma **função pública** devido a **interesses privados** (pessoais, familiares, de grupo fechado) mediante o pagamento de recompensa” [grifo meu].

Portanto, a fraude pode ser considerada como uma prática de corrupção, conforme também entende o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC):

O conceito de corrupção é amplo, incluindo as práticas de suborno e de propina, **a fraude**, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [20--]) [grifo meu].

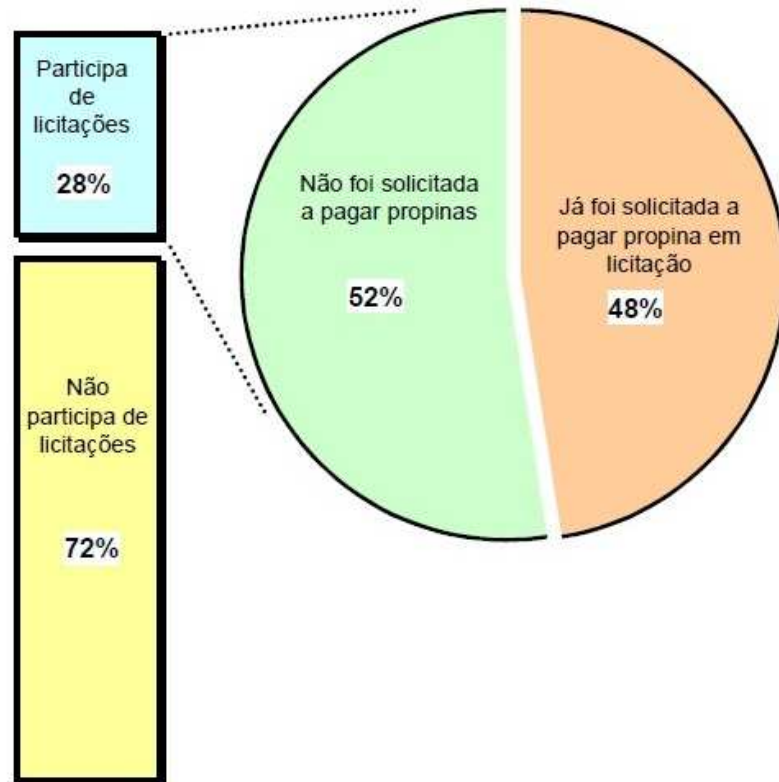
Sobre corrupção, em 2002 foi realizada interessante pesquisa pela Organização Não-Governamental Transparência Brasil em conjunto com a empresa de consultoria Kroll, tendo como objeto “percepções e experiências com fraude e corrupção no setor privado brasileiro”, mediante levantamento efetuado junto a 176 empresas de diversos ramos e majoritariamente situadas na Região Sudeste do

Brasil. Do total de empresas, 92 participaram do levantamento sobre corrupção e 84 participaram do levantamento sobre fraude. Para este Projeto serão adotados apenas os resultados referentes ao levantamento sobre o tema “corrupção”, uma vez que, de acordo com a pesquisa, “corrupção é definida como o uso de cargo público para benefício particular, envolvendo sempre um agente público e um agente privado”, entendimento correlato com o tema deste trabalho, enquanto “fraude” é definida na pesquisa como “o processo de enriquecimento ilícito ocorrido inteiramente no âmbito do setor privado”, conceito que diverge do adotado neste Projeto, o qual defende que o conceito de fraude abrange tanto a esfera pública quanto a privada, estando relacionada ao objeto (ato cometido objetivando burlar as regras impostas por lei, inerentes aos procedimentos licitatórios, com o intuito de obter benefício próprio ou para outrem), independente do sujeito que pratica o ato.

A pesquisa torna-se de extrema relevância para este trabalho a partir do momento em que consolida as respostas apresentadas pelas empresas entrevistadas no que diz respeito ao fato de já terem participado de licitações públicas (de qualquer esfera: Federal, Estadual ou Municipal) e de já terem sido ou não obrigadas a pagar propinas²⁴ a agentes públicos durante a realização do processo licitatório, apresentando o seguinte resultado:

²⁴ Propina aqui pode ser entendida como o dinheiro fornecido pela empresa a fim de obter benefício ilícito por parte de agente público envolvido na licitação.

Gráfico 4 – Corrupção em Licitações Públicas no Brasil

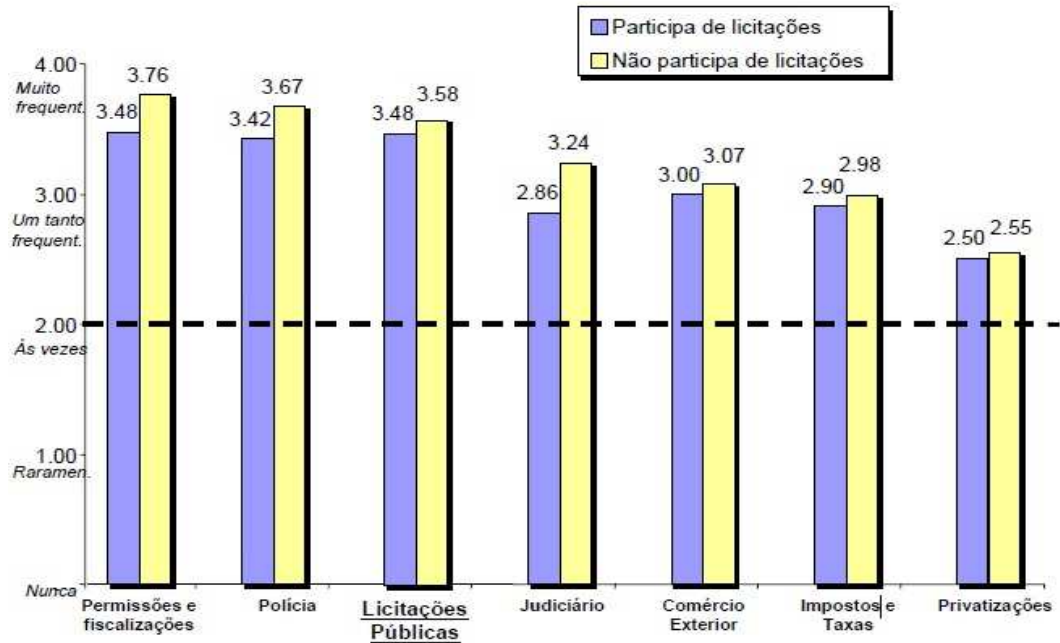


Fonte: Adaptado de BUSSAB et al. (2002, p. 7).

Observa-se que praticamente metade das empresas entrevistadas que participaram de licitação pública afirmaram já terem sido solicitadas a pagar propinas, sendo que a pesquisa ainda informa que a esfera estadual é a mais problemática nesse âmbito.

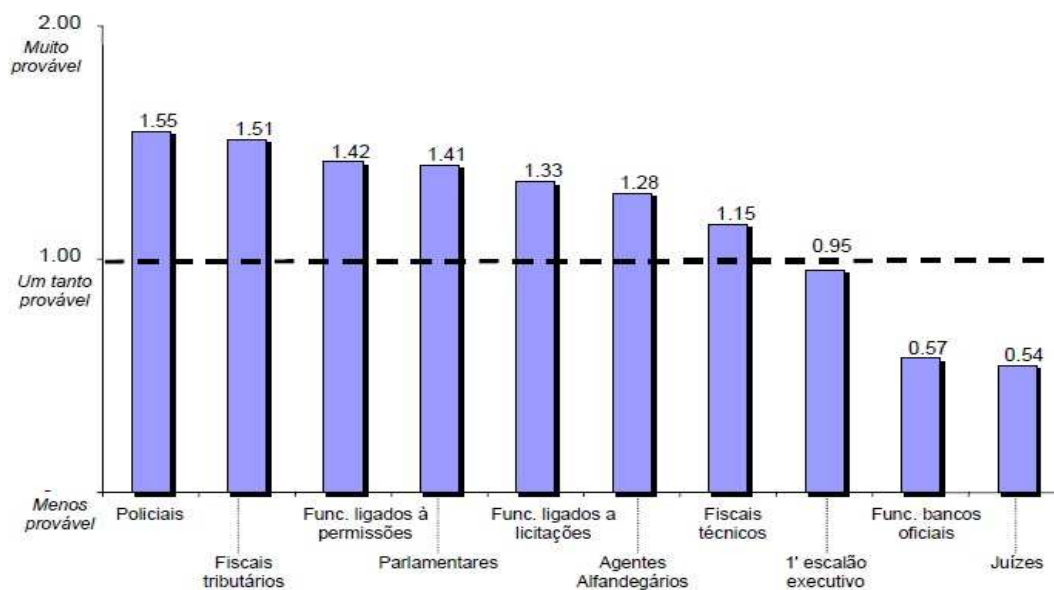
Outros dois resultados interessantes foram apresentados na pesquisa: o entendimento das empresas que já haviam participado de licitações e a percepção daquelas que ainda não haviam participado desse tipo de procedimento, em relação à frequência em que havia a cobrança de propinas em diferentes tipos de serviços públicos (dentre eles “Licitações Públicas”) e em relação ao tipo de agente público mais propício a efetuar esse tipo de prática (dentre eles “Funcionários ligados a licitações”), conforme demonstrado nos gráficos a seguir:

Gráfico 5 – Frequência de cobrança de propinas - por serviço público – segmentado



Fonte: Adaptado de Adaptado de BUSSAB et al. (2002, p. 16).

Gráfico 6 – Probabilidade que cobre propina - por tipo de funcionário público



Fonte: Adaptado de Adaptado de BUSSAB et al. (2002, p. 17).

Observa-se que em ambos os casos os resultados da área de licitações públicas estiveram acima das respostas médias consideradas, estando mais próximos de “Muito frequentemente”, no Gráfico 5 relacionado à frequência de cobrança de propinas por tipo de serviço público, e entre “Um tanto provável” e “Muito provável” no Gráfico 6 relacionado à probabilidade de cobrança de propina por tipo de agente público, superando algumas das outras alternativas quando a elas comparadas. Os dados apresentados demonstram que as fraudes em licitações públicas, em 2002, já eram uma realidade no país.

A seguinte notícia publicada em 2012 pelo Jornal Valor Econômico, cuja manchete é “**CORRUPÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS É A QUE MAIS CRESCE**” [grifo meu], demonstra a relevância do tema “fraudes em licitações públicas” na atualidade, tanto em relação ao Brasil quanto em relação ao cenário internacional:

Ferramentas de controle de gastos, maior transparência por parte dos órgãos públicos e avanços no sistema político são áreas em que o Brasil mostrou algum tipo de desenvolvimento nos últimos anos, ajudando no combate à corrupção. Por outro lado, outra face do combate à corrupção depende de uma mudança do próprio cidadão que, no dia a dia, incorporou como normais atitudes de transgressão, como furar uma fila ou estacionar nas calçadas. Esses e outros debates marcaram, ontem, o seminário internacional “O Impacto da Corrupção sobre o Desenvolvimento”, organizado pelo Valor e pelo instituto ETCO.

Com experiência no estudo de planos para diminuir índices de corrupção nos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o diretor de governança pública e desenvolvimento da entidade, Rolf Alter, acredita que a maneira como a Justiça pune atualmente os casos de corrupção e as responsabilidades dos envolvidos em um ato ilícito deve ser mudada. “Aprendemos que ter um único instrumento de coação para lidar com a corrupção depois que ela ocorre não é suficiente. Ao invés de lutarmos para haver punição depois do ato, devemos atuar para prevenir que ela aconteça. Essa noção tem que ser incutida nos governantes”, disse. E uma forma de coibir isso, para o Banco Mundial, é o maior acesso a dados e transparência por parte do poder público. Otaviano Canuto, vice-presidente do banco, advoga que práticas de melhor governança devem ser demandadas pela sociedade civil como uma forma de aumentar o controle sobre os atores públicos.

O combate à corrupção, no entanto, “andou de lado” na última década. Canuto destacou um estudo do Banco Mundial entre 2005 e 2008 que mostrou avanços de alguns países e retrocessos de outros no combate à corrupção. Diminuiu o que foi chamado por ele de “corrupção menor”, como gorjetas, presentes e artifícios dados pela iniciativa privada para acelerar a tomada de decisão por parte de um ente público.

Por outro lado, a corrupção ligada a compras públicas - que lida com uma quantia maior de dinheiro público e é mais centralizada - aumentou na mesma amostragem de países. “Os casos de sucesso aconteceram nos países que fizeram uma reforma específica e pragmática, utilizaram de monitoramento e métrica para avaliar o desempenho público, e criaram capacidade de gestão pública local”, disse Canuto (PEDROSO, 2012) [grifo meu].

3.2.2. CONTROLE EXERCIDO SOBRE LICITAÇÕES

A Lei Federal nº 8.666/1993, entre os Arts. 89 a 99, trata dos crimes e das respectivas penas cometidas em licitações públicas. Já os responsáveis pelo controle dos procedimentos previstos na referida lei encontram-se previstos em seu Art. 113, transcrito a seguir:

Art. 113. **O controle** das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei **será feito pelo Tribunal de Contas competente**, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, **nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto** (BRASIL, 1993) [grifo meu].

Para melhor entendimento, cabe esclarecer que os Tribunais de Contas são considerados órgãos auxiliares do **controle externo** (conforme Arts. 71 e 75 da Constituição Federal de 1988), correspondendo ao Tribunal de Contas da União (na esfera federal) e aos Tribunais de Contas Estaduais (que atuam tanto nas esferas estaduais quanto municipais; exceção feita aos estados do Ceará, Goiás, Bahia e Pará, onde existem dois Tribunais de Contas, um restrito à esfera estadual e outro restrito à esfera de todos os municípios do estado, e exceção feita às cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, onde existem Tribunais de Contas Estaduais que atuam na esfera dos respectivos estados e de todos os municípios que os compreendem, exceto em relação aos dois municípios citados, para os quais estão constituídos Tribunais de Contas específicos: Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro).

Já os sistemas de **controle interno** (que devem ser mantidos por todos os Poderes de cada esfera – Executivo e Legislativo Federais, Estaduais e Municipais, e Judiciário Federal e Estadual –, conforme Art. 74 da citada Constituição Federal) são formados por Órgãos ou Unidades instituídos pelos Poderes de cada esfera, não havendo uma padronização quanto às suas denominações. Por exemplo, no âmbito do Poder Legislativo Federal, integram o sistema de controle interno a Secretaria de Controle Interno do Senado Federal e a Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados. Já no caso do Poder Legislativo Municipal, pode-se citar

como exemplo a Comissão de Controle Interno do Município de Santa Maria (RS)²⁵. No âmbito dos Poderes Executivos Estaduais, têm-se tanto os exemplos das Controladorias-Gerais dos Estados (como as existentes nos estados do Ceará, Piauí, Goiás, entre outros) quanto das Auditorias-Gerais do Estado (como as existentes nos estados da Bahia e do Mato Grosso do Sul). No âmbito do Poder Executivo Federal, conforme Decreto Federal nº 3.591/2000, o sistema de controle interno é formado: pelas Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa; pelas unidades de controle interno dos comandos militares; e pela Controladoria-Geral da União (CGU), como Órgão Central.

Os Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo, têm competência para atuar no controle de outros poderes (Executivo e Judiciário), já os órgãos de controle interno estão limitados a atuar no âmbito de seu respectivo poder, conforme bem explica Di Pietro (2004, apud CAVALCANTE, 2006, p. 65): “É interno o controle que cada um dos poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos poderes sobre o outro”.

Cabe ainda esclarecer a competência de cada esfera. Independente do tipo de controle (interno ou externo), os órgãos somente podem atuar no âmbito de suas esferas (Federal, Estadual ou Municipal), exceção feita aos casos de coparticipação de duas ou mais esferas a fim de cumprir um mesmo objetivo, situações em que as atuações dos órgãos de controle se confundem, haja vista que o objetivo da utilização dos recursos é um só.

Cabe salientar que, no caso deste Projeto, considerar-se-á a atuação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, representado pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Ressalta-se que além da classificação dos controles em interno e externo, mais relacionada à amplitude de atuação do controle, para este Projeto é importante abordarmos também a classificação do controle quanto ao momento de atuação. Alguns autores defendem a classificação quanto à temporalidade em controle prévio, concomitante e posterior, conforme exemplos a seguir:

²⁵ Criada pela Lei Municipal nº 4.403/2000, segundo Siqueira e Siqueira (2010).

Controle prévio entende-se pela ação que antecede a formalização do ato administrativo que está sob controle, ou ainda, dos efeitos de tal ato, caso seja ele emitido e publicado.

No **controle concomitante**, há o acompanhamento do ato administrativo, para que este não se desvirtue de sua natureza, ou seja, da intenção inicial do agente.

O **controle posterior** atua no julgamento das contas do gestor público, avaliando se houve regular emprego de recursos públicos e, ainda, se foi eficiente a ação do gestor (FERNANDES, 2005, apud MOREIRA, 2009, p. 20) [grifo meu].

[...] os exemplos de **controle prévio** (*a priori*) podem ser encontrados na própria Constituição Federal, quando sujeita determinados atos do Poder Executivo à autorização prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas casas (CF. arts. 49, II, III, XV, XVI e XVII, e 52, III, IV e V). Já o **controle concomitante**, por sua vez, corresponde àquele que acontece com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria, levando ao entendimento de que se trata de um tipo de controle que acompanha a atuação administrativa no momento em que ela ocorre. Por fim, têm-se (sic) ainda, o **controle posterior**, “cujo objetivo é rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los e abrange atos como os da aprovação, homologação, anulação, revogação ou convalidação”. (DI PIETRO, 2004, apud CAVALCANTE, 2006, p. 65) [grifo meu].

Outros autores trabalham os conceitos anteriormente apresentados de forma semelhante, entretanto classificando-os de outra forma:

Seabra (2007) anota que controles, em geral, podem ser classificados como *a priori* (ou **preventivos**), voltados para limitar a possibilidade de acontecer um resultado indesejado, ou *a posteriori*, para verificar a ocorrência, ou não, de resultados indesejáveis. Ambos têm sua importância e são desejáveis em qualquer sistema organizacional.

Migliavacca (2004), por sua vez, classifica os controles em duas categorias: **Controles** de Prevenção ou **Preventivos**: destinados a impedir erros ou anormalidades durante o processamento. Controles preventivos são mais eficientes e menos caros do que os detectivos. Quando inseridos dentro de um sistema, os controles preventivos evitam que erros ocorram, evitando também os custos de corrigi-los;

Controles de Detecção ou **Detectivos**: destinados a detectar erros e anormalidades que ocorreram durante o processamento de dados. Controles detectivos são mais caros que os preventivos, mas também são essenciais (SEABRA, 2007, e MIGLIAVACCA, 2004, apud REIS, 2011, p. 13) [grifo meu].

Para este Projeto serão levados em consideração todos os conceitos anteriormente apresentados, convencionando em denominá-los **preventivos** quando se enquadrarem nos casos de controles prévios e concomitantes e **posteriores** nos demais casos.

Historicamente, no Brasil, os diversos órgãos competentes (tanto de controle interno quanto de controle externo) têm dado **ênfase ao controle posterior**, conforme ensinam Blaschek e Davis [200-] e Moreira (2009):

Os controles internos têm focado predominantemente os aspectos legais e formais (SILVA, 2004), deixando de lado a análise de aspectos como eficiência e eficácia nos dispêndios públicos (PISCITELLI apud RIBEIRO, 1997). **Há a predominância de ações de controle a posteriori** (ex-post), com objetivos eminentemente repressivos e punitivos, sem uma cultura de acompanhamento (ex-ante) (PESSOA, 1998) [...] (BLASCHEK; DAVIS, [200-], p. 7) [grifo meu].

O sistema de controle externo no Brasil privilegia a atuação a posteriori [...] (PEREIRA, 2002, apud MOREIRA, 2009, p. 20).

No âmbito da Controladoria-Geral da União não tem sido diferente: ainda predomina o controle posterior, apesar de poderem ser observados avanços na implementação de atividades voltadas ao controle preventivo, conforme será demonstrado a seguir.

De acordo com o Decreto Federal nº 5.683/2006, cabe à Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, as funções de Controle, Correição, Prevenção da Corrupção e Ouvidoria. Dentre as funções mencionadas será analisada a de Controle, por tratar diretamente das ações de fiscalização e auditoria, atividades afeitas ao tema “licitações”, no qual se baseia este Projeto.

Na estrutura da CGU a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Controladorias Regionais (que se encontram inseridas na estrutura da Secretaria-Executiva da CGU) são as áreas responsáveis pelas atividades de auditoria e fiscalização. Para tanto, ambas exercem as linhas de atuação²⁶ a seguir discriminadas com o objetivo de atender às finalidades dos órgãos de controle interno previstas no Art. 74 da Constituição Federal de 1988, conforme explica Reis (2011):

- Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG);
- Auditorias e Operações Especiais;
- Auditoria em Gastos com Pessoal;
- Auditorias Anuais de Contas (AAC);

²⁶ Explicações mais detalhadas sobre cada uma das linhas de atuação podem ser encontradas no sítio eletrônico da CGU, mais especificamente em <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/>.

- Auditoria das Tomadas de Contas Especiais;
- Auditoria sobre Contratos de Recursos Externos; e
- Acompanhamento Permanente de Gastos (APG).

A essas linhas de atuação acrescentam-se ainda duas atividades:

- Orientação e capacitação de gestores públicos por intermédio do Programa CAPACITA, instituído pela Portaria CGU nº 1965, de 04/10/2010, com a finalidade de fortalecer o controle preventivo, valorizar as iniciativas de interação com os gestores públicos federais e promover a melhoria da gestão dos recursos públicos; e
- Dinamização das Auditorias Internas das Entidades da Administração Indireta, atividades que tratam da avaliação do desempenho das auditorias internas, de sua sistemática de planejamento e do acompanhamento dos seus trabalhos.

Quanto ao momento de atuação, Reis (2011) classifica as linhas de atuação acima identificadas da seguinte forma:

QUADRO 4 – Classificação das ações de controle da CGU quanto ao momento de atuação

Ação de Controle	Atividade Envolve Análise de Licitações Públicas	Classificação quanto ao Momento (Preventivo/Posterior)²⁷
Avaliação da Execução de Programas de Governo	Sim	Posterior
Auditorias e Operações Especiais	Sim	Posterior
Auditoria em Gastos com Pessoal	Não	Posterior
Auditorias Anuais de Contas	Sim	Posterior
Auditoria das Tomadas de Contas Especial	Sim	Posterior
Auditoria sobre Contratos de Recursos Externos	Sim	Posterior
Acompanhamento Permanente	Sim	Preventivo

²⁷ A classificação constante na tabela refere-se à essência de atuação de cada ação de controle, entretanto cabe mencionar que algumas atividades discriminadas como controle posterior eventualmente podem ser preventivas, assim como as atividades essencialmente preventivas podem, em algum momento, ser realizadas de forma posterior.

dos Gastos		
Orientação e capacitação de gestores públicos	Não	Preventivo
Dinamização das Auditorias Internas	Não	Preventivo

Fonte: Adaptado de ANÁLISE DE EDITAIS E TERMOS DE REFERÊNCIA COMO FORMA DE MINIMIZAR AS CONSTATAÇÕES GRAVES DO CONTROLE SUBSEQUENTE (Reis, 2011, p.20), visto que foram acrescentadas as classificações referentes às duas últimas atividades não abordadas pelo referido autor em seu trabalho.

As informações apresentadas corroboram o entendimento de que na CGU predominam as ações de controle posterior. Segundo levantamento mais recente realizado por Reis (2011), em 2010 as ações de controle posterior relacionadas às compras públicas representaram 83,01% do total, enquanto os 16,99% restantes corresponderam às ações de controle preventivo em compras públicas.

Entretanto, cabe mencionar que em 2010 foi implementada pela Controladoria-Geral da União a sistemática de trabalho denominada Acompanhamento Permanente de Gastos – APG (atualmente denominada Acompanhamento Permanente da Gestão), sistemática que consiste em ações de monitoramento da execução orçamentária e financeira dos Órgãos e Entidades Federais com a finalidade de acompanhar a execução das Políticas Públicas dessas Unidades e detectar eventos e fatos que necessitem de atuação tempestiva do controle de forma a evitar prejuízos ao erário e propiciar a correção de eventuais desvios dos objetivos de Programas e Ações de Governo executados, o que representa um avanço da CGU no tocante à adoção de ações com foco no controle preventivo. Como exemplo de ações inseridas na sistemática de APG e relacionadas às licitações públicas, pode ser citada a análise preventiva de editais, detalhada no item 4 deste Projeto.

Como consequência dessa predominância do controle posterior em relação ao controle preventivo, tem-se que a maior parte das fraudes em licitações públicas acaba sendo detectada depois de ter resultado em despesas fraudulentas que acarretaram em prejuízo ao erário. Ocorre que no contexto atual, devido a diversos fatores estruturais, tais como lentidão do julgamento de ações de ressarcimento ao

erário pelo Judiciário, falhas na legislação vigente, etc., conseguir reaver os valores lesados apresenta-se como uma tarefa árdua e cujos resultados têm se mostrado ineficientes. Para demonstrar de forma prática a ineficiência do controle posterior, trechos de notícias recentes (descritas na íntegra na seção de anexos deste Projeto, somadas a outras notícias consideradas relevantes para o tema) são apresentados a seguir, precedidos de breve comentário extraído de Blaschek e Davis [200-]:

O controle a posteriori aprecia o ato após a sua consumação, não permite qualquer ação corretiva relativamente ao desempenho completado, embora funcione como um mecanismo motivador, uma vez que uma variação desfavorável, informada por meio de relatórios gerenciais, leva o gestor a implementar ações para corrigir o desempenho de sua área ou da organização, no futuro. **A reparação do dano** e a restauração do *status quo ante torna-se difícil* (BLASCHEK e DAVIS, [200-], p. 4) [grifo meu].

Trecho de notícia publicada no sítio eletrônico do veículo de comunicação O Estado de Minas, em 10/03/2012:

A Controladoria Geral da União (sic) (CGU) está correndo atrás de pelo menos R\$ 39 milhões que foram desviados dos cofres públicos em Minas Gerais no ano passado. Esse número, apresentado no relatório dos processos de tomada de conta encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU), representa a soma das irregularidades em convênios e parcerias firmadas com órgãos federais cometidas por prefeituras, organizações não governamentais (ONGs), associações e sindicatos, detectadas pelos órgãos de controle até dezembro de 2011.

Os valores deixam claro também que recuperar o dinheiro perdido no ralo da corrupção continua sendo um grande desafio para os órgãos de controle, que esbarram na demora para a conclusão dos processos, nas variadas interpretações por parte do judiciário em ações de improbidade, além da dificuldade de construir o mapeamento detalhado do percurso do dinheiro desviado.

A deficiência na recuperação dos recursos públicos mal aplicados se repete em todo o país e desafia os responsáveis pela fiscalização a buscar formas mais efetivas de reparar os danos causados pela corrupção. Segundo relatório da Advocacia Geral da União (sic) (AGU), com dados colhidos de dezembro de 2010 a novembro de 2011, as ações de improbidade analisadas pelos órgãos somaram R\$ 2,14 bilhões no Brasil. Desse total, cerca de R\$ 330 milhões foram recolhidos pelos cofres da União e outros R\$ 338 bloqueados. Apesar de representar apenas 15,39% de recuperação do montante desviado, os dados já mostram uma melhoria significativa, uma vez que há oito anos os recursos que retornavam à origem não chegavam a 1% [...] (FONSECA, 2012) [grifo meu].

Trecho de notícia publicada no sítio eletrônico do veículo de comunicação Folha de S. Paulo, em 05/01/2012:

A CGU (Controladoria-Geral da União) divulgou ontem um balanço segundo o qual o desvio de recursos públicos objeto de ações de ressarcimento cresceu, em 2011, 5,5% em relação a 2010.

O valor total, recorde, alcançou quase R\$ 1,8 bilhão.

Apesar de tratar o valor como um "retorno potencial" aos cofres públicos, **o próprio governo reconhece que maior parte do dinheiro desviado não volta ao erário.**

[...]

Três fatores dificultam o ressarcimento do dinheiro desviado: a demora na prestação de contas por governos e entidades que receberam os recursos federais, o atraso na análise desses processos pelos órgãos competentes e a longa tramitação das auditorias no tribunal de conta (GOVERNO..., 2012) [grifo meu].

Trecho de notícia publicada no sítio eletrônico do veículo de comunicação Folha de S. Paulo, em 06/01/2012:

Os ministérios da Saúde, Integração Nacional e Educação respondem por 61% dos recursos federais que, nos últimos dez anos, foram objetos de tentativa de recuperação por parte da CGU (Controladoria-Geral da União). Juntos, os três tiveram R\$ 4,7 bilhões usados de forma irregular, segundo a controladoria.

Já ministérios que perderam titulares durante a "faxina" do ano passado, após enfrentar seguidas denúncias de irregularidades, foram responsáveis no período por apenas 9,5% das fraudes apuradas, ou R\$ 790 milhões.

O total das perdas de 2002 a 2011 ficou em R\$ 7,7 bilhões.

Em média, uma suposta fraude é detectada pela CGU entre três e quatro anos após a sua ocorrência.

A média de ressarcimento desses recursos aos cofres públicos é de apenas 15% [...] (VAZ; COUTINHO, 2012) [grifo meu].

Cabe mencionar que dentre as fraudes praticadas contra a Administração Pública são representativas aquelas praticadas no âmbito das licitações públicas (objeto deste Projeto), conforme demonstra informação apresentada pela Assessoria de Comunicação da CGU apud Castro e Júnior (2010):

Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios. As irregularidades em processos licitatórios foram novamente os problemas mais encontrados em municípios fiscalizados pela Controladoria-Geral da União (CGU). Na 30ª edição do seu Programa de Fiscalização por Sorteio, a CGU registrou problemas com licitações em 57 (ou 95%) dos 60 municípios fiscalizados [...] (CASTRO; JÚNIOR, 2010, p. 10).

No tocante à atuação dos Órgãos de Controle no combate às fraudes em licitações públicas, mais especificamente à atuação da CGU, há também que ser analisada a capacidade operacional do Órgão para fiscalizar um volume crescente de recursos empregados em compras públicas.

De acordo com informações constantes nos Relatórios de Gestão²⁸ disponibilizados anualmente pela CGU em seu sítio eletrônico, especificamente os

²⁸ De acordo com a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, o Relatório de Gestão é composto por documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, e organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro, devendo ser apresentado ao TCU pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos termos da CF, art. 71.

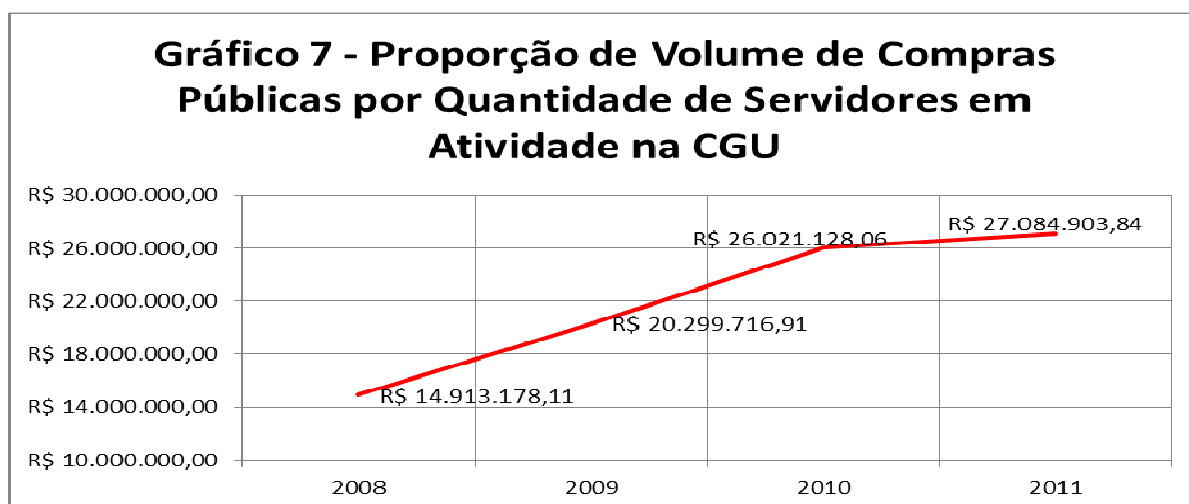
referentes aos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011, verificou-se a seguinte evolução de seu quadro de pessoal:

QUADRO 5 – Histórico do Quantitativo de Pessoal em atividade na CGU²⁹

Exercício	2008	2009	2010	2011
Quantitativo de servidores ³⁰	2.841	2.833	2.491	2.319

Fonte: Relatórios de Gestão CGU referentes aos exercícios de 2008 a 2011.

Observa-se que vem ocorrendo um decréscimo do quantitativo de servidores em atividade na CGU, em contraponto ao aumento do volume de recursos empregados em licitações públicas, conforme demonstrado no Gráfico 1. Essa comparação pode ser mais bem representada por meio do gráfico a seguir:



Ou seja, o Gráfico 7 mostra que: em 2008, para cada servidor da CGU em atividade havia R\$ 14.913.178,11 gastos em compras públicas pelos órgãos da Administração Pública Direta Federal para serem fiscalizados, enquanto em 2011, para cada servidor da Controladoria-Geral da União em atividade havia R\$ 27.084.903,84 gastos em compras públicas pelos órgãos da Administração Pública

²⁹ Para a apuração foram considerados os servidores próprios e requisitados, bem como os servidores ocupantes de cargos de livre provimento sem vínculo com a CGU, em exercício no Órgão, independente de atuarem ou não na área meio ou finalística do órgão. Não foram computados funcionários terceirizados e estagiários, nem servidores cedidos ou em licença.

³⁰ Podem ter ocorrido distorções nos quantitativos apurados em 2008 e 2009, visto que nos Relatórios de Gestão daqueles exercícios não foi informada a existência de servidores cedidos pela CGU a outros Órgãos, informação que se fez constar nos Relatórios de Gestão dos exercícios seguintes.

Direta Federal para serem fiscalizados, o que demonstra que essa proporção vem aumentando. Quanto maior essa proporção maior é a responsabilidade da CGU, visto que aumenta o universo de análise pelo órgão.

Cabe ressaltar que na realidade a proporção apresentada é ainda maior, visto que cabe também à CGU fiscalizar a utilização dos recursos repassados pelo Poder Executivo Federal aos Estados e Municípios, seja por meio de transferências voluntárias (convênios, contratos de repasse, termos de compromisso e outros instrumentos) como por meio de transferências constitucionais (por exemplo, recursos da União repassados aos Estados e Municípios para a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB), sendo que Estados e Municípios também realizam compras públicas utilizando esses recursos. Notícia publicada no veículo de comunicação Gazeta do Povo, em 27/12/2011, exemplifica o informado:

De acordo com a Associação Nacional dos Auditores Federais de Controle Interno (Anafic), de 2004 a 2010 a União repassou R\$ 1,2 trilhão a estados e municípios. “Mas, desse total, apenas 2,1% foram fiscalizados”, diz o presidente da entidade, Marcio de Aguiar Ribeiro. Em outras palavras, de cada R\$ 100 repassados pelo governo federal, os auditores analisaram apenas o destino de R\$ 2. “A fiscalização que hoje existe é virtual. Temos mais de 5,5 mil municípios no Brasil, precisamos de mais gente e mais autonomia para o trabalho.” (FÉLIX, 2011).

Outro aspecto que deve ser analisado ao se avaliar a atuação do controle interno junto às compras públicas é o orçamento disponibilizado à CGU para a realização de suas atividades.

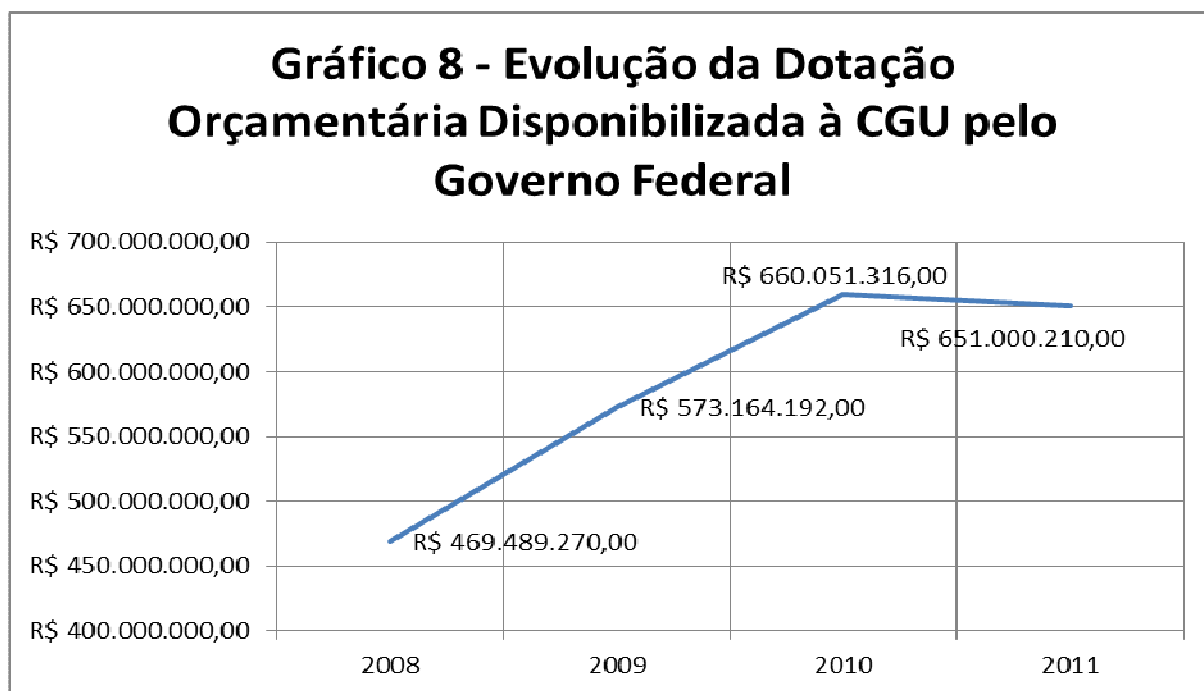
De acordo com informações novamente extraídas dos Relatórios de Gestão 2008, 2009, 2010 e 2011 elaborados pela CGU, o orçamento disponibilizado ao órgão e executado nos referidos exercícios foi o seguinte:

QUADRO 6 – Histórico da execução orçamentária pela CGU

Ano	2008		2009		2010		2011	
	Dotação Orçamentária (R\$ 1,00)	% Executado	Dot. Orç.	% Ex.	Dot. Orç.	% Ex.	Dot. Orç.	% Ex.
	469.489.270	97,67	573.164.192	96,23	660.051.316	94,00	651.000.210	94,64

Fonte: Relatórios de Gestão CGU referentes aos exercícios de 2008 a 2011.

Pode-se observar por meio do gráfico a seguir que o orçamento disponibilizado pelo Governo à CGU foi crescente até o exercício de 2010, havendo um decréscimo a partir do exercício de 2011:



Quanto à questão orçamentária, observa-se que em geral tem ocorrido um investimento crescente do Governo Federal junto à Controladoria-Geral da União, haja vista que o decréscimo orçamentário verificado no último exercício foi apenas de 1,37% em relação ao exercício de 2010.

Comparando-se os valores das dotações orçamentárias disponibilizadas à CGU com o volume de compras públicas levantados no Quadro 2, verifica-se que no exercício de 2008 o orçamento da Controladoria-Geral da União representava 11,08% do volume de compras públicas realizadas pelos órgãos da Administração Pública Direta Federal e no exercício de 2011 essa representatividade foi de 10,36%, apresentando uma pequena variação.

3.3 DIAGNÓSTICO CONCLUSIVO

Mediante diagnóstico realizado, conclui-se que o cenário dos últimos anos no Brasil demonstra um crescimento do volume de compras públicas (vide Quadros 2 e 3, bem como Gráfico 1). Por outro lado, conforme demonstrado nos Gráficos 4, 5 e 6, a prática de fraudes em licitações públicas é uma realidade, tendo sido apontada como uma das áreas mais propícias ao cometimento de irregularidades danosas ao patrimônio público.

Verifica-se ainda que, no tocante ao controle exercido sobre as compras públicas, a detecção de fraudes após a realização das despesas delas decorrentes dificulta sobremaneira a reposição dos valores lesados dos cofres públicos.

Por último, observa-se que apesar do investimento crescente do Governo Federal junto à CGU, o número de servidores em atividade no Órgão tem diminuído.

Por todo o exposto, percebe-se que o cenário atual exige uma atuação cada vez mais eficiente e tempestiva dos órgãos de controle, especificamente da CGU, órgão utilizado como referência para este Projeto. Para tanto, a solução proposta para essa finalidade é apresentada a seguir.

4. SOLUÇÃO PROPOSTA

Analisando os tipos de fraudes comumente praticadas em licitações públicas descritas no item 3.2.1 deste Projeto, observa-se que todas poderiam ser detectadas pelo controle interno antes da execução das despesas delas decorrentes, visto serem passíveis de verificação em momento anterior à prestação dos serviços ou fornecimento dos bens contratados pela Administração Pública, correspondendo, portanto, a uma atividade de **controle preventivo**, de acordo com o momento de atuação do controle.

Considerando o exposto no parágrafo anterior e tendo em vista que o diagnóstico conclusivo apresentado aponta para a necessidade de um controle cada vez mais tempestivo e eficiente para fiscalização das compras públicas, em sentido geral o que se propõe aqui é uma atuação da CGU mais focada para o controle preventivo. Levando-se a ideia para o campo prático de atuação da Controladoria-Geral da União, a proposta (detalhada no item 5.3 deste Projeto) é aprimorar um procedimento de auditoria³¹ já existente e denominado Análise Preventiva de Editais que se encontra inserido na sistemática do Acompanhamento Permanente da Gestão – APG (apresentada no item 3.2.2 deste Projeto).

Conceitualmente, o procedimento em questão atualmente é executado apenas no âmbito dos órgãos da Administração Pública Direta Federal (mais especificamente nos Órgãos, Autarquias e Fundações Públicas Federais vinculados aos Ministérios, bem como nos próprios Ministérios), além de restringir-se à análise prévia do edital publicado e de sua publicação. Outra característica que permeia o mencionado procedimento consiste no fato de este se enquadrar como uma “auditoria de mesa”, em que as análises são efetuadas sem a necessidade de deslocamento da equipe de auditoria e fiscalização, visto que são realizadas com base em informações disponibilizadas em meios de comunicação oficiais (Diário Oficial da União e COMPRASNET) bem como em informações solicitadas aos

³¹ O conceito de procedimento de auditoria adotado pela CGU consiste em um conjunto de verificações e averiguações previstas num Plano de Trabalho de Auditoria/Fiscalização, que permite obter evidências suficientes e adequadas para a construção e análise das constatações que sejam levantadas pelas equipes da CGU.

gestores. Caso haja a necessidade de realização de algum aprofundamento por parte da equipe de auditoria e fiscalização em relação a determinado edital analisado (demandando deslocamentos ou outros tipos de análise que extrapolem a verificação do edital) deve ser realizado pela unidade executora do procedimento um pedido de atuação específica junto ao Órgão Central da CGU.

A proposta deste Projeto é, primeiramente, ampliar o escopo de análise do mencionado procedimento, estendendo-o às etapas posteriores à divulgação do edital. Dessa forma, além de analisada a publicação do edital, bem como o próprio documento em si, como já vem sendo feito, pretende-se ainda explorar as fases licitatórias de recebimento da documentação e propostas, habilitação, julgamento das propostas, homologação e adjudicação, descritas no item 2.1 deste Projeto, caracterizando uma análise preventiva (prévia e concomitante) de todo o processo licitatório, e não apenas das fases iniciais de abertura de processo para a realização da licitação e de publicação do edital.

Com isso, pretende-se abandonar a ideia de “auditoria de mesa”, visto que para o acompanhamento dessas demais fases da licitação serão demandados deslocamentos para a realização de circularizações³² junto a licitantes (para os casos em que a equipe assim entender), para a obtenção de editais selecionados para análise que não tenham sido disponibilizados pela internet (a exemplo de convites, aproveitando-se para verificar se os editais foram afixados em locais apropriados de divulgação, conforme prevê a Lei nº 8.666/1993), bem como para a participação surpresa dos auditores (ou seja, sem avisar os gestores, licitantes ou membros da comissão de licitação), *in loco*, em sessões públicas de recebimento da documentação e propostas, habilitação, julgamento das propostas, homologação e adjudicação, junto a licitações selecionadas de acordo com critérios³³ definidos pela equipe de auditoria (com a intenção de inibir a prática de conluio e visando desenvolver um efeito pedagógico aos licitantes e membros de comissões de

³² Também chamada de confirmação externa, a circularização consiste em uma técnica de verificação junto a fontes externas para confirmação de informações obtidas internamente (a de exemplo da necessidade de serem consultados fornecedores, clientes ou órgãos fazendários com a finalidade de serem confirmadas determinadas situações detectadas durante a realização de uma licitação).

³³ A exemplo dos critérios de materialidade (representatividade do volume de recursos empregados em determinada licitação), criticidade (licitações em áreas e objetos de risco, como, por exemplo, devido ao histórico de irregularidades já constadas envolvendo os licitantes ou a própria entidade realizadora da licitação) e relevância (importância, no contexto político, social, econômico e estratégico, de determinadas áreas e objetos relacionados à licitação, como por exemplo a realização de licitação para compra de merenda escolar).

licitação, visto que podem ser objeto de auditoria e fiscalização a qualquer momento, o que pode reforçar em alguns a necessidade de adotarem um comportamento dentro da legalidade).

Também se pretende agilizar a atuação da equipe de auditoria e fiscalização, tornando o processo de análise menos “burocrático”, considerando que a proposta apresentada permitirá que os auditores e fiscais efetuem um aprofundamento de suas análises sem a necessidade de autorização do Órgão Central da CGU, uma vez que o aprofundamento (que pode ser simbolizado pela realização de circularizações, participação em sessões de julgamento e outras diligências) é algo inerente ao próprio processo de verificação proposto.

A proposta de atuação ainda se diferencia das análises preventivas de editais atualmente realizadas em virtude de estender-se às licitações envolvendo recursos do Poder Executivo Federal repassados a Estados da Federação, Municípios e empresas estatais (nos casos em que a equipe de auditoria e fiscalização assim entender).

Para tanto, haverá a necessidade de uma atuação amostral por parte da equipe de auditoria e fiscalização, haja vista o extenso universo sob análise (todas as licitações realizadas com recursos do Poder Executivo Federal). Daí a necessidade de as unidades executoras (Controladorias-Regionais da União existentes nos Estados e Órgão Central da CGU, no que diz respeito à execução de ações de controle) realizarem um levantamento prévio de informações sobre as licitações realizadas nos respectivos âmbitos de atuação e selecionarem algumas para abordagem com base nos critérios já mencionados.

A proposta abordada neste Projeto apresenta viabilidade legal, visto que se encontra amparada pelos seguintes dispositivos da Lei nº 8.666/1993, combinados com as diretrizes do controle interno previstas no Art. 74 da Constituição Federal de 1988:

- Art. 4º: Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º³⁴ têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou

³⁴ Órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

impedir a realização dos trabalhos, bem como dos dispositivos de impugnação, revogação e anulação; e

- Art. 113, § 2o: Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

A proposta também apresenta viabilidade temporal, uma vez que o tempo médio para a realização de uma licitação, conforme informações do Portal de Compras do Governo Federal (COMPRASNET) citadas por Faria et al. (2008), é de aproximadamente 17 dias para a modalidade Pregão (na forma eletrônica), 22 dias na modalidade Convite e até quatro meses na modalidade Concorrência, prazos que viabilizam uma atuação preventiva dos auditores e fiscais.

Quanto ao aspecto financeiro, a proposta também se apresenta viável. Conforme detalhamento constante no item 5.3, o custo do Projeto foi estimado em R\$ 1.692.936,06 durante um prazo de dois anos. Para se ter uma ideia de sua viabilidade, mediante a realização de uma única atividade de análise prévia de editais junto à Superintendência Regional do INCRA no Estado do Amapá, realizada em 2012 pela Controladoria-Regional da União com sede naquele estado, foi evitado um prejuízo de aproximadamente R\$ 3.700.000,00 (mais de duas vezes o valor estimado do Projeto em dois anos), conforme notícia 4, na íntegra, constante na seção de Anexos deste Projeto.

Cabe ressaltar que, prorrogado o período de aplicação deste Projeto, devem ser realizadas avaliações periódicas com o intuito de reanalisar a sua viabilidade, principalmente no tocante ao aspecto financeiro, visto que se espera, em médio prazo, uma diminuição do número de fraudes em virtude de sua implementação, situação que pode permitir uma redução do esforço empregado pelo Órgão em análise de licitações.

Para reforçar a proposta apresentada neste Projeto, cabe mencionar que já foram publicados trabalhos acadêmicos cuja essência é a mesma defendida neste trabalho (fortalecimento do controle preventivo), podendo ser citados como exemplos os Artigos “Análise Prévia de Processos Licitatórios como Controle

Administrativo Preventivo na Gestão Universitária Estatal: Características e Vantagens desse Procedimento na UFSC”, elaborado por Neto; Silva; Vieira (2010), e “Análise de Editais e Termos de Referência como Forma de Minimizar as Constatações Graves do Controle Subsequente Realizado pela Controladoria-Geral da União”, elaborado por Reis (2011), bem como já foram noticiadas várias situações reais de prejuízos ao erário que foram evitados mediante atuação preventiva dos órgãos de controle (vide notícias 4, 6, 7 e 8 constantes na seção de Anexos situada ao final deste Projeto). A própria autoridade máxima da CGU, o Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, Sr. Jorge Hage Sobrinho, também já se manifestou favorável ao fortalecimento do controle preventivo em entrevista à revista digital Terra Magazine (transcrita na íntegra na seção de Anexos deste Projeto), cujo tema sob discussão era o anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública que ainda está sendo elaborado para ser apresentado ao Governo:

O projeto, encomendado pelo governo, foi feito por um grupo de juristas. No meu entendimento, na parte em que trata de controle, esse projeto é totalmente equivocado.

[...]

Ele cerceia **o controle preventivo que, no meu entendimento, é o mais importante dos controles**, é o que nós da CGU procuramos fazer. Eu me refiro ao controle interno, que é a nossa função na CGU, que não tem nada a ver com o TCU, que é um controle externo. Mas o projeto, na verdade, ele veta o controle preventivo indistintamente, tanto para o controle interno quanto para o externo. Isto é um absurdo do nosso ponto de vista, de quem cuida do interno, **o nosso dever é, no mais possível, atuar preventivamente.** (ROCHA, 2009) [grifo meu].

Em resumo, este Projeto propõe um foco maior nas atividades de controle preventivo desenvolvidas pela CGU, em consonância com o demandado pelo cenário atual e com as atividades de controle interno constitucionalmente previstas, exigindo um esforço maior do Órgão em matéria de tempo, pessoas e recursos financeiros voltados à atuação preventiva e com a finalidade de evitar prejuízos à Administração Pública.

Nos próximos itens serão detalhadas as etapas para construção da solução aqui proposta.

5. METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Este Projeto foi inicialmente concebido a partir da fase de Diagnóstico Preliminar do Projeto de Impacto na Administração Pública, em que houve participação de um grupo composto de três alunos (incluindo o autor) cujo tema proposto inicialmente para abordagem era o mesmo: combate à fraude contra a Administração Pública. A fase de Diagnóstico Preliminar compreendeu as seguintes etapas:

- 1) Análise do Envolvimento: em que foi apresentada uma ideia geral dos segmentos relacionados ao tema trabalhado;
- 2) Análise dos Problemas: em que foram apresentadas as causas e efeitos, além do problema-focal, relacionados ao tema escolhido pelo grupo;
- 3) Análise dos Objetivos: em que os problemas apresentados na análise de problemas foram transformados em objetivos definidos pelo grupo para tentar saná-los;
- 4) Análise das Alternativas: em que o grupo apresentou, dentre os problemas e objetivos relacionados ao tema estudado, os pontos que seriam trabalhados individualmente pelos integrantes e o porquê de sua escolha.

Ao final do Diagnóstico Preliminar, cada um dos componentes do grupo obteve uma visão geral dos problemas, conforme Fig. 1, apresentada no item 5.1, relacionando-os com as causas e efeitos do tema inicialmente trabalhado em equipe (combate à fraude contra a Administração Pública), e traçando um panorama dos objetivos almejados com a implementação do Projeto (conforme Fig. 2, apresentada no item 5.2).

Em seguida à fase de Diagnóstico Preliminar, elaborada em grupo, deu-se início à construção do Marco Lógico do Projeto, individualmente pelos integrantes do grupo, que consistiu na Matriz de Desenvolvimento do tema escolhido para os Projetos, em decorrência da análise das alternativas. O Marco Lógico apresentou as razões para a execução do Projeto, os objetivos gerais e específicos almejados, os fatores externos importantes para o sucesso do Projeto, as formas de sua avaliação e os meios de obtenção dos dados que embasariam a análise, bem como

apresentou as atividades, tarefas, prazos e custos relacionados à implementação do Projeto.

Em seguida são apresentadas as etapas de elaboração do Projeto anteriormente elencadas.

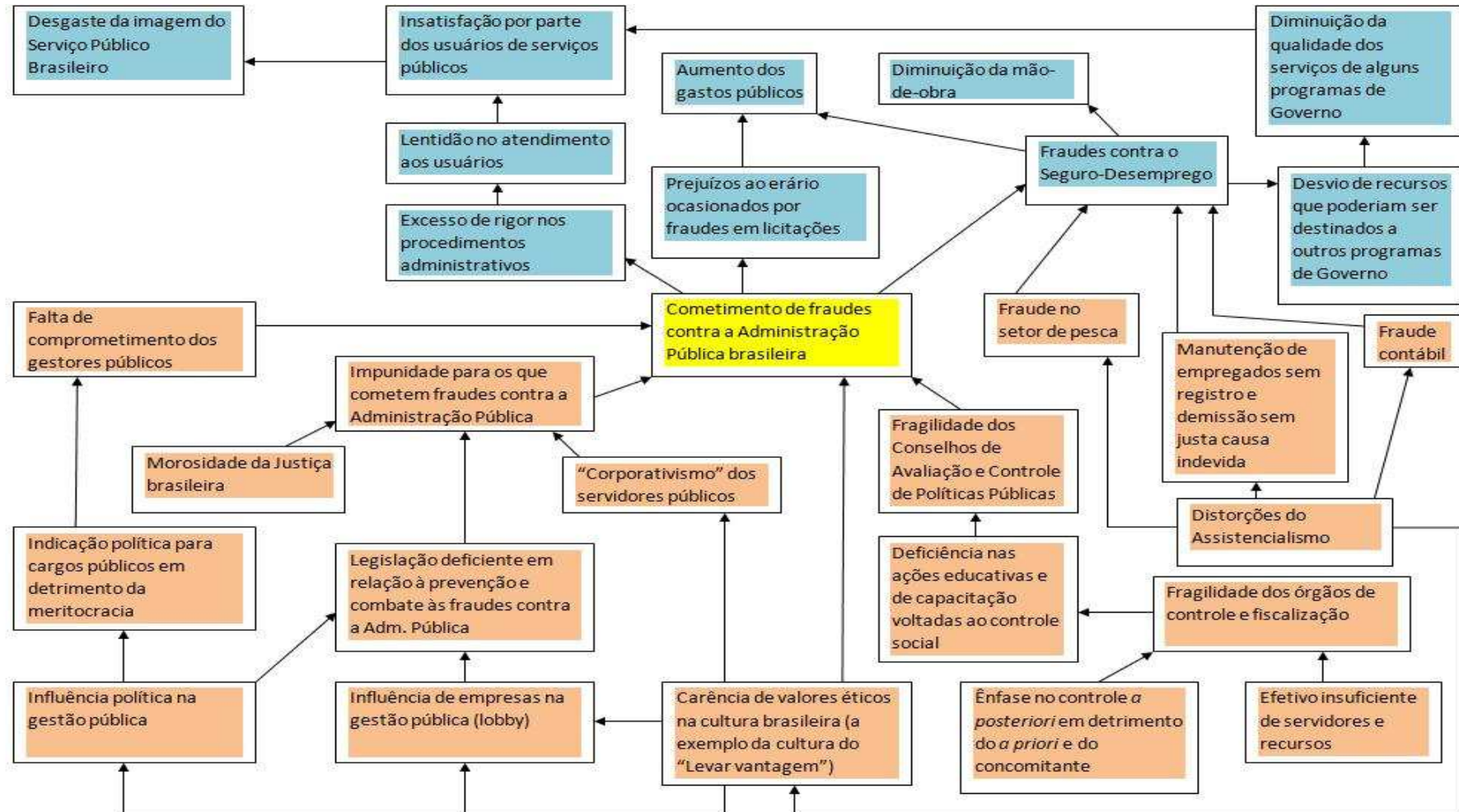
5.1 ÁRVORE DE PROBLEMAS

A elaboração da árvore de problemas (Fig. 1 a seguir) objetivou conciliar os problemas relacionados às fraudes contra a Administração Pública com aqueles relacionados às fraudes ocorridas no âmbito das instâncias de atuação dos integrantes do grupo de alunos que participou da fase de Diagnóstico Preliminar, quais sejam: Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego e Controladorias-Regionais da União.

Cabe mencionar que a célula do fluxograma identificada pela cor amarela corresponde ao problema-focal, enquanto as células identificadas pelas cores rosa e azul correspondem, respectivamente, às causas e efeitos do problema-focal.

Os prejuízos ao erário ocasionados por fraudes em licitações são identificados na árvore de problemas como um dos efeitos do cometimento de fraudes contra a Administração Pública.

FIGURA 1 – Árvore de Problemas



5.2 ÁRVORE DE OBJETIVOS

A construção da árvore de objetivos (Fig. 2 a seguir) resultou da análise dos problemas expostos na árvore de problemas e de como eles poderiam ser sanados, sendo a partir daí transformados em objetivos com a finalidade geral de combater as fraudes cometidas contra a Administração Pública.

O presente Projeto aborda, sob a ótica da árvore de problemas, a temática dos prejuízos ao erário ocasionados por fraudes em licitações, tendo como objetivo específico a redução desses prejuízos mediante o fortalecimento do controle preventivo, acarretando na otimização dos gastos públicos.

A árvore de objetivos segue a mesma sistemática utilizada para interpretação da árvore de problemas: a célula do fluxograma identificada pela cor amarela corresponde ao objetivo referente ao problema-focal, enquanto as células identificadas pelas cores rosa e azul correspondem, respectivamente, aos objetivos referentes às causas e efeitos do problema-focal.

5.3 MATRIZ DE PLANEJAMENTO DO PROJETO - MARCO LÓGICO

Com a finalização da Etapa de Diagnóstico Preliminar foi elaborada a Matriz de Planejamento do Projeto (Marco Lógico), onde constam: o objetivo geral do Projeto, os objetivos específicos, os resultados a serem alcançados e os indicadores de resultados e respectivos meios de verificação, conforme QUADRO 7 a seguir.

QUADRO 7 – Matriz de Planejamento do Projeto – Marco Lógico

Descrição sumária	Indicadores –objetivamente comprováveis	Meios de verificação	Fatores de risco – hipóteses ou pressupostos
<p><i>Objetivo geral (OG)</i> para quê o projeto deverá contribuir. Hipóteses de desenvolvimento</p> <p>1. 1). Combater o cometimento de fraudes contra a Administração Pública brasileira.</p>	<p>Como vamos medir o conteúdo do objetivo superior? Qualidade, quantidade, duração, local, grupo destinatário.</p> <p>9. 1) Redução em R\$ 3.000.000,00 dos prejuízos causados à União em virtude de fraudes cometidas em licitações que envolvem recursos financeiros do Poder Executivo Federal aplicados no Estado do Amapá.</p>	<p>Que documentos, elaborados no projeto ou provenientes de outras fontes, podem ser utilizados para comprovar os indicadores a serem medidos?</p> <p>12. 1) Realização de comparativo entre: os prejuízos detectados por intermédio de ações de controle <i>a posteriori</i> realizadas no exercício de 20X2, pela unidade Regional da CGU no Amapá e referentes a licitações realizadas no exercício 20X1, que <u>não foram</u> objeto de análise prévia e concomitante VS. os prejuízos detectados por intermédio de ações de controle <i>a posteriori</i> realizadas no exercício de 20X2, pela unidade Regional da CGU no Amapá e referentes a licitações realizadas no exercício 20X1, que <u>foram</u> objeto de análise prévia e concomitante; 1) Realização de comparativo entre: os prejuízos detectados por intermédio de ações de controle <i>a posteriori</i> realizadas no exercício de <u>20X2</u>, pela unidade Regional da CGU no Amapá e referentes a licitações realizadas no exercício <u>20X1</u>, que foram objeto de análise prévia e concomitante VS. os prejuízos detectados por intermédio de ações de controle <i>a</i></p>	<p>Quais fatores externos têm que ocorrer, para que o objetivo superior seja mantido no longo prazo?</p> <p>8. A CGU deve continuar como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal responsável pela auditoria e fiscalização dos recursos repassados à Administração Direta e Autárquica, Estados e Municípios.</p>

		<p><i>posteriori</i> realizadas no exercício de 20X3, <u>junto às mesmas unidades que foram objeto de análise no exercício 20X1</u>, pela unidade Regional da CGU no Amapá e referentes a licitações realizadas no exercício <u>20X2</u>, que foram objeto de análise prévia e concomitante;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fonte das informações: - Banco de dados criado pelo projeto, o qual possibilitará o registro e apuração da economia gerada à União pela atuação prévia e concomitante do órgão; - Sistema ATIVA³⁵ (já implementado), onde se encontram registrados os prejuízos à União apurados mediante ações de controle <i>a posteriori</i>; - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI, já implementado), onde se encontram registrados todos os recursos financeiros do Poder Executivo Federal repassados para aplicação no Estado do Amapá. 	
<p><i>Objetivo do projeto (OP)</i> Com que contribuímos essencialmente para alcançar o objetivo superior? 2. Reduzir os prejuízos causados à União em virtude de fraudes cometidas em licitações que envolvem recursos</p>	<p>Como vamos medir o conteúdo do Objetivo do Projeto? Idem 10. 2) Reduzir em 70% a ocorrência de irregularidades relacionadas à prática de conluio envolvendo servidores públicos e licitantes junto às licitações</p>	<p>Idem 13. 2) Realização de comparativo entre: o número de editais de licitação, referentes ao exercício de <u>20X1</u>, que apresentaram irregularidades relacionadas à prática de conluio</p>	<p>Que fatores externos têm que ocorrer, para que o objetivo superior seja alcançado. 7. A legislação que rege as licitações públicas deve continuar exigindo a elaboração de editais e também considerando as práticas de conluio,</p>

³⁵ Sistema utilizado pela CGU para registro dos dados e informações obtidos por meio das ações de controle (auditorias e fiscalizações) realizadas, bem como para o planejamento das ações de controle realizadas e geração dos relatórios elaborados.

<p>financeiros do Poder Executivo Federal aplicados no Estado do Amapá³⁶.</p>	<p>realizadas pelas unidades auditadas; 3) Reduzir em 70% o número de editais de licitação que apresentam superestimativa de preços; 3) Reduzir em 70% o número de licitações realizadas pelas unidades auditadas que apresentam sobrepreço;</p>	<p>envolvendo servidores públicos e licitantes, detectadas mediante ações de controle prévias e concomitantes VS. o número de editais de licitação, referentes ao exercício de <u>20X2</u> e <u>às mesmas unidades objeto de análise no exercício anterior</u>, que apresentaram irregularidades relacionadas à prática de conluio envolvendo servidores públicos e licitantes, detectadas mediante ações de controle prévias e concomitantes; 3) Realização de comparativo entre: o número de editais de licitação, referentes ao exercício de <u>20X1</u>, que apresentaram superestimativa de preços, detectada mediante ações de controle prévias e concomitantes VS. o número de editais de licitação, referentes ao exercício de <u>20X2</u> e <u>às mesmas unidades objeto de análise no exercício anterior</u>, que apresentaram superestimativa de preços, detectada mediante ações de controle prévias e concomitantes; 3) Realização de comparativo entre: o número licitações, referentes ao exercício de <u>20X1</u>, que apresentaram sobrepreço, detectado mediante ações de controle prévias e concomitantes VS. o número licitações, referentes ao</p>	<p>superestimativa e sobrepreço como irregularidades.</p>
--	--	---	---

³⁶ O significado de "Estado do Amapá" utilizado no projeto se encontra no sentido *lato sensu*, haja vista que compreende as unidades do Poder Executivo que apresentam sedes em todo o Estado do Amapá, bem como o Governo do Estado do Amapá e as Prefeituras Municipais amapaenses.

		exercício de 20X2 e às mesmas unidades objeto de análise no exercício anterior, que apresentaram sobrepreço, detectado mediante ações de controle prévias e concomitantes; - Fonte das informações: As mesmas informadas na célula 12.	
<p><i>Resultados</i> Que têm que ser obtidos – quantidade e qualidade – para alcançar o efeito esperado (OP).</p> <p>3.</p> <p>4) Anulação de 100% das licitações que apresentam direcionamento, favorecimento ou conluio;</p> <p>5) Sanções aplicadas em 50%³⁷ dos servidores públicos diretamente envolvidos em irregularidades ou que deem causa a elas;</p> <p>6) Sanções aplicadas em 100% dos licitantes envolvidos em irregularidades;</p> <p>7) Revogação ou anulação de 100% das licitações que apresentem superestimativa ou sobrepreço.</p>	<p>Como vamos medir o conteúdo dos Resultados?</p> <p>Idem</p> <p>11.</p> <p>4) 100% de licitações anuladas em virtude da identificação de práticas de direcionamento, favorecimento ou conluio;</p> <p>5) Aplicação de sanções em 50% dos servidores públicos diretamente envolvidos em irregularidades, identificadas em editais de licitação, ou que deem causa a elas;</p> <p>6) Aplicação de sanções em 100% dos licitantes diretamente envolvidos em irregularidades, identificadas em editais de licitação, ou que deem causa a elas;</p> <p>7) Anulação ou revogação de 100% das licitações, em relação ao total de licitações analisadas, em virtude da prática de superestimativa;</p> <p>7) Anulação ou revogação de 100% das licitações, em relação ao total de licitações analisadas, em virtude da prática de sobrepreço.</p>	<p>Idem</p> <p>14.</p> <p>4 e 7) Consulta, junto ao banco de dados criado pelo projeto, das licitações anuladas ou revogadas por meio de notas de auditoria;</p> <p>5 e 6) Acompanhamento, por meio de banco de dados criado pelo projeto e de diligências efetuadas junto a órgãos e instituições públicas, das sanções aplicadas aos servidores e licitantes envolvidos em irregularidades detectadas.</p> <p>- Fonte das informações: As mesmas informadas na célula 12.</p>	<p>Que fatores externos – em relação aos resultados – têm que ocorrer para que o objetivo do projeto seja alcançado.</p> <p>6.</p> <p>- A legislação que rege as licitações públicas deve continuar exigindo a publicação de editais;</p> <p>- A legislação brasileira deve continuar prevendo a aplicação de sanções aos servidores públicos e licitantes envolvidos em irregularidades;</p> <p>- A legislação brasileira deve continuar permitindo a revogação e anulação de licitações públicas que apresentem irregularidades.</p>

³⁷ Ao contrário dos outros resultados esperados, este apresenta índice de 50% em virtude de não depender exclusivamente da atuação da CGU, visto que a Controladoria-Geral da União não aplica sanção aos servidores. A CGU detém apenas a prerrogativa de recomendar aos órgãos onde atuam as pessoas identificadas que insturem procedimentos próprio de apuração de responsabilidade contemplando os direitos ao contraditório e à ampla defesa.

<p>Atividades Pacote de medidas e ações do projeto visando alcançar os resultados pretendidos. 4. (sem correspondência numérica com os objetivos e indicadores apontados): Apresentar o presente Projeto ao Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle da CGU, ao Secretário Federal de Controle Interno da CGU e ao Secretário Executivo da CGU, com o objetivo de demonstrar a viabilidade de sua implementação conforme atividades e custos a seguir descritos, para que, em seguida, a demanda seja apresentada ao Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União com a finalidade de expedição de uma Portaria regulamentando e colocando em prática a sistemática aqui proposta. Em momento anterior à expedição da Portaria, o Chefe da Controladoria-Regional da União no Estado do Amapá deve ser consultado a fim de verificar a necessidade ou não da realização de concurso público para alocação da quantidade de servidores necessária para a realização do Projeto, visto que, dependendo da demanda existente, a sistemática pode ser viabilizada mediante a realocação de servidores já lotados na Unidade Regional do Amapá e que executam outras</p>	<p>Quanto custa ou quais os insumos requeridos (incluindo pessoal) para executar cada uma das atividades? 15. <u>Período de Referência para os custos:</u> <u>1 ano = 52 semanas = 260 dias trabalhados</u> <u>Custos Fixos:</u> - 5 Computadores desktop = R\$ 9.000,00 - 1 Impressora laser = R\$ 3.557,00 - 2 Tonners = R\$ 2.341,30 - 1 Caixa com 10 resmas de papel A4 = R\$ 110,00 - Móvelia para cinco servidores [5 cadeiras + 11 mesas (5 para computador, 5 para trabalho e 1 para impressora) = R\$ 4.500,00 - Material de Expediente (carimbo, caneta, clips, grampeador, furador de papel, etc.) = R\$ 350,00 - Crachá e carteira funcional (4 unidades cada) = 1.250,00 TOTAL DOS CUSTOS FIXOS: R\$ 21.108,30 <u>Custos Variáveis:</u> - Custo médio da hora de trabalho de um Técnico de Finanças e Controle (TFC), em início de carreira = R\$</p>	<p>Que documentos comprovam os indicadores a serem medidos? 16. - Os mesmos informados na célula 12.</p>	<p>Que fatores externos – em relação às atividades – têm que ocorrer, para que os resultados sejam alcançados? 5. - As licitações públicas devem continuar sendo publicadas nos Diários Oficiais da União, Estados e Municípios, nos jornais e no COMPRASNET, conforme o caso; - Os sistemas SIAFI e SICONV devem continuar sendo utilizados pelo Governo Federal; - A CGU deve continuar apresentando competências para elaborar recomendações aos gestores públicos via relatório e nota de auditoria e também competência para solicitar esclarecimentos aos gestores por meio de circularização de documentos ou solicitações de auditoria; - A CGU deve permanecer utilizando o sistema ATIVA para registro dos trabalhos de auditoria, incluindo os prejuízos constatados; - A CGU deve continuar apresentando a unidade regional do Amapá (CGU/AP).</p>
---	---	--	--

<p>atividades. Havendo a necessidade de realização de concurso público, sugere-se que as vagas pleiteadas sejam incluídas em concurso geral que vem sendo realizado para a CGU em média a cada 2 anos para fortalecimento do seu quadro pessoal em praticamente todas as Unidades da Federação, de forma a haver economia de escala e, dessa forma, não gerando custos extras para a prospecção de servidores necessários à viabilização do projeto.</p> <p><u>Detalhamento das atividades:</u></p> <p>1) Realização de consultas diárias ao Diário Oficial da União, jornais de circulação no Estado do Amapá e também ao Portal de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), a fim de tabular todas as licitações que envolvem recursos financeiros do Poder Executivo Federal aplicados no Estado do Amapá;</p> <p>2) Realização de visitas semanais aos Órgãos de Imprensa Oficiais do Estado do Amapá e do Município de Macapá a fim de tabular os editais de licitação que envolvem recursos financeiros do Poder Executivo Federal;</p> <p>3) Uma vez por semana efetuar deslocamentos aos locais de disponibilização dos editais de licitação tabulados a fim de obter maiores informações a respeito dos mesmos (a exemplo do valor</p>	<p>30,73⁴⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> - Custo médio da hora de trabalho de um Analista de Finanças e Controle (AFC)⁴¹, em início de carreira = R\$ 81,00 - Custo médio do quilômetro rodado por serviço terceirizado de aluguel de veículo com motorista = R\$ 4,99 - Custo médio referente ao consumo de energia para cada servidor (por hora) = R\$ 0,52 - Custo médio referente ao uso de internet banda larga para cada servidor (por hora) = R\$ 2,60; <p><u>Custo das Atividades:</u></p> <p>1) Custo = [R\$ 122,92 (4 horas de trabalho TFC) + R\$ 2,08 (4 horas de consumo de energia) + R\$ 10,40 (4 horas de uso de internet)] X 260 dias = R\$ 35.204,00;</p> <p>2) Custo = [R\$ 92,19 (3 horas de TFC) + R\$ 187,13 (37,50 km de uso do veículo terceirizado com motorista)] X 52 dias = R\$ 14.524,64;</p> <p>3) Custo = [R\$ 122,92 (4 horas de TFC) + R\$ 249,50 (50 km de uso do veículo terceirizado com motorista)] X 52 dias = R\$ 19.365,84;</p> <p>4) Custo = [R\$ 61,46 (2 horas de TFC) + R\$ 1,04 (2 horas de consumo de energia) + R\$ 5,20 (2 horas de uso de internet)] X 52 dias = R\$ 3.520,40;</p> <p>5) 4) Custo = [R\$ 122,92 (4 horas de TFC) + R\$ 2,08 (4 horas de consumo de energia) + R\$ 10,40 (4 horas de uso de internet)] X 52 dias = R\$ 7.040,80;</p> <p>6) Custo = [R\$ 61,46 (2 horas de TFC) + R\$ 124,75 (25 km de uso do veículo</p>		
--	--	--	--

⁴⁰ Valor estabelecido com base na tabela salarial válida até 2012.

⁴¹ Valor estabelecido com base na tabela salarial válida até 2012.

<p>estimado, principalmente); 4) Uma vez por semana realizar consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e ao Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV) a fim de verificar a ocorrência de despesas custeadas pelo Poder Executivo Federal sem a devida publicação dos editais de licitação correspondentes; 5) Uma vez por semana realizar triagem dos editais de licitação tabulados, selecionando, de acordo com critérios de materialidade, relevância e criticidade, aqueles que serão encaminhados para análise; 6) Uma vez por semana realizar deslocamentos até os locais de disponibilização dos editais selecionados para análise, que não tenham sido disponibilizados pela internet, a fim de obtê-los, preferencialmente em meio magnético; 7) Diariamente realizar análise dos editais selecionados; 8) Efetuar diligências, via solicitação de auditoria³⁸, a fim de esclarecer pontos do edital que suscitem dúvidas, circularizar informações a respeito dos participantes e também para esclarecer o caso das despesas identificadas no item 6 acima, cujos editais de licitação não foram publicados;</p>	<p>terceirizado com motorista)] X 52 dias = R\$ 9.682,92; 7) Custo = [R\$ 1.944 (4 AFCs trabalhando 8 horas por dia cada) + R\$ 16,64 (32 horas de consumo de energia) + R\$ 83,20 (32 horas de uso de internet)] X 104 dias (considerou-se 2 dias na semana para análise, a fim de que sobrem 3 dias para as demais atividades)] = R\$ 212.559,36; 8) Custo = [R\$ 1.296 (4 AFCs trabalhando 4 horas por dia cada, uma vez por semana) + 30,73 (1 TFC trabalhando externamente nas circularizações e entregas das diligências 1 hora por dia) + R\$ 62,38 (12,5 km de uso do veículo terceirizado com motorista) + R\$ 8,32 (16 horas de consumo de energia) + R\$ 41,60 (16 horas de uso de internet)] X 52 dias = R\$ 74.829,56; 9) Custo = [R\$ 2.592 (4 AFCs trabalhando 8 horas por dia cada) + R\$ 16,64 (32 horas de consumo de energia) + R\$ 83,20 (32 horas de uso de internet)] X 52 dias = R\$ 139.975,68; 10) Custo = R\$ 249,50 (50 km de uso do veículo terceirizado com motorista)] X 52 dias = R\$ 12.974,00; 11) Custo = [R\$ 122,92 (4 horas de TFC) + R\$ 249,50 (50 km de uso do veículo terceirizado com motorista)] X 52 dias = R\$ 19.365,84; 12) Custo = [R\$ 2.592 (4 AFCs trabalhando 4 horas por dia cada, uma vez por semana) + R\$ 8,32 (16 horas de consumo de energia) + R\$ 41,60 (16 horas de uso de internet)] X 52</p>		
---	---	--	--

³⁸ Solicitação de Auditoria: documento utilizado pela equipe de auditoria para se comunicar com os auditados de maneira formal, por escrito, utilizada para solicitar esclarecimentos, requisitar documentos, processos, etc.

<p>9) Elaborar Notas de Auditoria³⁹ ou Relatórios recomendando as providências pertinentes a cada caso;</p> <p>10) Entregar Notas de Auditoria elaboradas;</p> <p>11) Efetuar deslocamentos até os locais de realização de licitações selecionadas para acompanhamento das sessões públicas de recebimento de documentos e propostas pelos participantes e consequente julgamento pela Comissão de Licitação com o intuito de inibir a ocorrência de conluio;</p> <p>12) Criar um banco de dados relacionados aos trabalhos de análise prévia e concomitante de editais, registrando as economias geradas pela atuação da CGU, acompanhando as sanções aplicadas aos servidores públicos e licitantes envolvidos em irregularidades, registrando as licitações anuladas ou revogadas (apontando os respectivos motivos) e classificando as constatações realizadas em:</p> <p>a) direcionamento;</p> <p>b) restrição ao caráter competitivo do processo;</p> <p>c) não publicação do aviso de licitação;</p> <p>d) publicação em desacordo com o prazo previsto em lei;</p> <p>e) não publicação do aviso de licitação em todos os meios de comunicação previstos em lei;</p> <p>f) conluio envolvendo servidores públicos;</p>	<p>dias] = R\$ 137.379,84;</p> <p>13) Custo = [R\$ 1.944 (4 AFCs trabalhando 6 horas por dia cada, uma vez por semana) + R\$ 12,48 (24 horas de consumo de energia) + R\$ 62,40 (24 horas de uso de internet)] X 52 dias] = R\$ 104.981,76;</p> <p>14) Custo = R\$ 648,00 (4 AFCs trabalhando 2 horas por dia cada, uma vez por semana) + R\$ 4,16 (8 horas de consumo de energia) + R\$ 20,80 (8 horas de uso de internet)] X 52 dias] = R\$ 34.993,92;</p> <p>15) Custo = R\$ 124,75 (25 km de uso do veículo terceirizado com motorista)] X 52 = R\$ 6.487,00;</p> <p>16) Custo de Avaliação do Projeto = [R\$ 1.944 (2 AFCs trabalhando oito horas) + R\$ 12,48 (24 horas de consumo de energia) + R\$ 62,40 (24 horas de consumo de internet)] X 3 dias = R\$ 6.056,64.</p> <hr/> <p>TOTAL DOS CUSTOS VARIÁVEIS: R\$ 832.885,56 X 2 (visto que o projeto está previsto para aplicação durante dois exercícios) + R\$ 6.056,64 (Custo de Avaliação) = R\$ 1.671.827,76</p> <p>CUSTO TOTAL (FIXO + VARIÁVEIS) = R\$ 1.692.936,06</p>		
--	--	--	--

³⁹ Nota de Auditoria: documento utilizado pela equipe de auditoria a fim de solicitar providências dos auditados em relação a fatos constatados durante os trabalhos de auditoria que exijam a tomada de providências urgente, antes mesmo da finalização dos trabalhos.

<p>g) conluio envolvendo licitantes; h) conluio envolvendo servidores públicos e licitantes; i) superestimativa; j) sobrepreço. 13) Acompanhar, uma vez por semana, o cumprimento das recomendações efetuadas; 14) Efetuar novas diligências caso tenha havido o descumprimento injustificado das recomendações exaradas pelo Controle Interno; 15) Entrega das diligências aos gestores; 16) Avaliação do Projeto por meio da comparação entre os dados obtidos durante dois exercícios de atuação prévia e concomitante da CGU no Estado do Amapá.</p>			
			<p><i>Pré-requisitos</i> Condições prévias e requisitos para implementar as atividades 17. - A CGU/AP deve apresentar uma quantidade de servidores que possibilite a utilização de 5 servidores para as atividades do projeto (4 AFCs e 1 TFC); - A CGU/AP deve apresentar orçamento capaz de cobrir as despesas do projeto.</p>

a) Superestimativa: De acordo com o Dicionário Aurélio, superestimar é *estimar em excesso; sobrestimar; dar exagerado apreço ou valor a; ter em demasiada conta*. Em **termos técnicos** pode ser definida como estimativa a maior de quantitativos de insumos e/ou preços de obra ou serviço. Em se tratando de **fase da despesa**, superestimativa está relacionada à fase de elaboração do projeto básico, mais especificamente quando da quantificação dos itens individuais e da fixação de preços unitários do orçamento (ou termo de referência), que servirão de base para dar início ao processo licitatório/contratação. Com referência ao **impacto** a superestimativa causa, na maioria das vezes, sobrepreço. Contudo, como a execução da despesa propriamente dita ainda não foi iniciada, a atuação do controle interno preventivo para verificar a possível ocorrência de superestimativa pode evitar licitações e contratações não vantajosas para a Administração. **b) Sobrepreço:** Não foi encontrado verbete para “Sobrepreço” no Dicionário. Em **termos técnicos**, SOBREPREÇO pode ser definido como a aceitação de propostas de objeto com valor que seria considerado acima do praticado pelo mercado. Com respeito à **fase da despesa**, sobrepreço ocorre quando da aceitação da proposta, da homologação da licitação, da contratação e do empenho da despesa. Assim, para existência do sobrepreço é necessário o aceite formal de uma proposta pelos instrumentos anteriormente indicados com os itens de preços/custos acima dos valores de referência. Com relação aos **impactos**, vale assinalar que o sobrepreço gera compromisso de pagamento de despesa com preços desvantajosos para a Administração Pública, em desacordo com os princípios da economicidade e da eficiência.

6. SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

A aplicação deste Projeto, com foco no fortalecimento do controle preventivo praticado pela CGU como forma de reduzir os prejuízos ocasionados ao erário em virtude de fraudes em licitações, deve ocorrer sem prejuízo do fortalecimento dos controles primários⁴² e do fortalecimento de instâncias consultivas (a exemplo da Advocacia-Geral da União, que possui, dentre outras funções, a função institucional de assessorar e orientar os dirigentes do Poder Executivo Federal, de suas Autarquias e Fundações Públicas, com a finalidade de dar segurança jurídica aos atos administrativos praticados, notadamente quanto à materialização das políticas públicas e à viabilização jurídica das licitações e dos contratos), que consistem em duas esferas de controle fundamentais para a prevenção de fraudes no âmbito das licitações.

Também cabe enfatizar que o controle preventivo aqui proposto não dispensa a prática do controle posterior, visto que este último também vem evitando a ocorrência de fraudes contra a Administração Pública e é inerente às atividades de controle interno constitucionalmente previstas (e que no âmbito da CGU podem ser representadas pelas atividades de Avaliação da Execução de Programas de Governo, Auditorias e Operações Especiais, Auditorias Anuais de Contas e outras citadas no item 3.2.2 deste Projeto), devendo ser utilizado conjuntamente com o controle preventivo.

Um bom exemplo da importância dos mecanismos de controle posterior pode ser representado pelo Observatório da Despesa Pública (ODP)⁴³, que é uma unidade permanente da CGU voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam

⁴² Conforme explica Braga [2011?], “trata-se de um controle realizado no nível do gestor, primeiro nível da gestão, inserido nos seus processos administrativos, desprovido de um órgão responsável, pois a alçada desse controle é de cada gestor, ainda que os órgãos de controle institucionalizado tenham responsabilidades sobre esse controle primário, no âmbito da avaliação e promoção” (sic). De acordo com o referido autor “a ideia de utilizar a denominação “controle primário” se destina a evitar a confusão conceitual, pois grande parte da literatura denomina essa atuação como “controle interno administrativo” ou “controles internos”, o que confunde o senso comum, no modelo brasileiro, com o órgão centralizado de controle interno”.

⁴³ Premiado pela ONU, em 2011, em virtude dos resultados e contribuições inovadores que conduziram a uma gestão pública mais efetiva e responsável.

subsidiar e acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos, conforme informações extraídas do sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União. As análises conduzidas pelo ODP são direcionadas à identificação de situações que possam constituir irregularidades, evitando que continuem sendo praticadas. Nesse contexto o Observatório funciona como uma espécie de “malha fina” das despesas públicas, sendo capaz de apurar remotamente, por exemplo, a existência de gastos que tenham ultrapassado o limite legal previsto para a modalidade licitatória sob os quais foram contratados.

Por último, cabe destacar que a proposta deste Projeto foi considerada envolvendo apenas o Estado do Amapá, onde atuava o autor quando da concepção deste trabalho, embora a metodologia proposta possa também ser estendida a outros estados a partir de adequações à capacidade operacional de cada Controladoria-Regional da União e ao volume de recursos em licitações empregados em cada Estado.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Institucional. Competências. Apresenta as funções institucionais da AGU. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=200643&ordenacao=1&id_site=10742>. Acesso em: 20 abr. 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Audiência Pública**. Apresenta a definição de audiência pública e informações sobre as audiências públicas que envolvem a ANA. Brasília, [2010 ou 2011]. Disponível em:

<<http://audienciapublica.ana.gov.br/>>. Acesso em: 27 set. 2012.

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. **Direito Administrativo**. 13. ed. revista e atualizada. Niterói: Impetus, 2007. 789 p.

ARANTES, E. C.; LOPES, R. Q.; PRADO, M. J. L. A participação das ME's e EPP's nas licitações: dificuldades e benefícios percebidos com a promulgação da Lei Complementar nº 123/06. In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS & INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 4., 2011, Florianópolis. **Anais...** Disponível em:

<<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/4CCF/20110114223052.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2012.

BARBOSA, G. C. Processo licitatório no Brasil: evolução normativa. **Ciências Sociais em Perspectiva**, Cascavel, v. 8, n. 15, p. 145-159, 2. sem. 2009. Disponível em:

<<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CF0QFjAl&url=http%3A%2F%2Frevista.unioeste.br%2Findex.php%2Fccsaemperspectiva%2Farticle%2Fdownload%2F2330%2F3161&ei=fgwtUMLtC4um8gSp7ICQDg&usq=AFQjCNGChVQWH3TA9QYzwlpcDjbOV0EqlA>>. Acesso em: 25 set. 2012.

BLASCHEK, J. R. S.; DAVIS, M. D. **Deficiências dos sistemas de controle interno governamentais atuais em função da evolução da economia**. [200-]. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/3268049/DLFE-259741.pdf/0.2..pdf>>. Acesso em: 5 out. 2012.

BRAGA, M. V. A. **A Auditoria Governamental na avaliação do controle primário**. [2011?]. Disponível em:

<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3698/1/Artigo+Auditoria+avalia%C3%A7%C3%A3o+controle+prim%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. Decreto n. 2926, de 14 de maio de 1862. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. **Lex:** Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, pt. II, p. 126, 1862. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. Decreto n. 3555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm >. Acesso em: 28 set. 2012.

_____. Decreto n. 3591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 4 out. 2012.

_____. Decreto n. 3722, de 9 de janeiro de 2001. Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3722.htm>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. Decreto n. 5450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 28 set. 2012.

_____. Decreto n. 5683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jan. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm>. Acesso em: 5 out. 2012.

_____. Decreto n. 6204, de 5 de setembro de 2007. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 set. 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/2007#content>> Acesso em: 25 set. 2012.

_____. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do

Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. Lei n. 9472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm>. Acesso em: 28 set. 2012.

_____. Lei n. 10520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. Lei n. 11079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. Lei n. 11107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. Lei n. 12349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. Departamento de Proteção e Defesa Econômica. **Combate a cartéis em licitações**: Guia prático para

pregoeiros e membros de comissões de licitação. Coleção SDE/DPDE, Brasília, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={85595EFC-0FCF-4D05-A62D-A6ECCC65CDC4}>>. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Logística e Serviços Gerais. Gerência de Sustentação Normativa. **Pregão: Uma Nova Modalidade de Licitação**. Brasília: set. 2000. Disponível em: <<http://www.prse.mpf.gov.br/licitacoes/cartilha/Licitacao.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2012.

_____. _____. _____. _____. **Informações Gerenciais sobre Compras Governamentais**. Brasília: Ed. dez. 2009. Disponível em:

<http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/boletins/2009_12.pdf>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. _____. _____. _____. _____. Brasília: Ed. dez. 2010. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/boletins/2010_12.pdf>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. _____. _____. _____. _____. Brasília: Ed. dez. 2011. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/boletins/2011_12.pdf>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. _____. _____. _____. SLTI abre o FOMENTA e divulga estatísticas das compras governamentais. Curitiba, 25 nov. 2010. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=371>. Acesso em: 7 out. 2012.

_____. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. CGU do Amapá evita prejuízo de R\$ 3,7 milhões com análise preventiva de editais do Incra. Brasília, 14 set. 2012. Disponível em: <<http://intracgu.df.cgu/noticias/analise-preventiva-de-edital-na-cgu-do-amapa-evita-prejuizo-de-r-3-7-milhoes>>. Acesso em: 6 out. 2012.

_____. _____. _____. Controle Interno. Apresenta as atividades de controle interno realizadas pela CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/>>. Acesso em: 6 out. 2012.

_____. _____. _____. Imprensa. Observatório da Despesa Pública é premiado pela ONU. [S. l.], 6 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2011/noticia06211.asp>>. Acesso em: 8 out. 2012.

_____. _____. _____. Prevenção da Corrupção. Observatório da Despesa Pública. Apresenta conceito e público-alvo do ODP. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/odp/o-que-e.asp>>. Acesso em: 8 out. 2012.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília, abr. 2009. Disponível em: <

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2008.pdf>. Acesso em: 7 out. 2012.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, mar. 2010.

Disponível em: <

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2009.pdf>. Acesso em: 7 out. 2012.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, 2011. Disponível em:

<

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2010.pdf>. Acesso em: 7 out. 2012.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2011**. Brasília, 2012. Disponível em:

<

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2011.pdf>. Acesso em: 7 out. 2012.

_____. _____. _____. Uniformização de entendimento dos seguintes termos: Superestimativa, Sobrepreço, Superfaturamento e Pagamento Indevido. Nota Técnica n. 1028/GSNOR/SFC/CGU/PR, de 24 abr. 2009. **Documento não publicado**.

_____. _____. **Prestação de contas da Presidenta da República exercício de 2011**. Brasília, [2012], p. 335-336. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2011/Arquivos/PCPR2011.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2012.

BUSSAB, W. O. et al. (Colab.). **Fraude e Corrupção no Brasil**: A perspectiva do setor privado. [S. l.], 2002. Disponível em:

<<http://www.transparencia.org.br/docs/kroll-final.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2012.

CASTRO, F.; JÚNIOR, O. V. C. **A corrupção no orçamento**: fraudes em licitações e contratos com o emprego de empresas inidôneas. 2010. 37 f. Artigo (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053588.PDF>>. Acesso em: 7 out. 2012.

CAVALCANTE, M. A. H. O Controle da Administração Pública. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 6, n. 1, p. 63-68, dez. 2006. Disponível em: <

<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/204-revista-controle-volume-vi-n-1-dezembro-de-2006/1016-artigo-4-o-controle-da-administracao-publica?Itemid=592>>. Acesso em: 5 out. 2012.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **O que é Consórcio Público?** Apresenta definição de Consórcio Público. Fortaleza, 2010. Disponível em:

<<http://www.consorciopublico.ce.gov.br/categoria1/teste-1/>>. Acesso em: 28 set. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **O CONACI**. Órgãos de Controle Interno. Apresenta diversos Órgãos de Controle Interno das Unidades Federativas do Brasil. Disponível em: <<http://conaci.org.br/orgaos-de-controle-interno/>>. Acesso em: 4 out. 2012.

FARIA, E. R. et al. Estudo comparativo de redução de custos e tempo nas modalidades de licitação por pregão eletrônico e presencial. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 8., 2008, São Paulo. **Resumos...** Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos82008/595.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2012.

FÉLIX, R. **Gazeta do Povo**. [S. l.], Vida Pública, 27 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1207095&tit=Corte-attinge-CGU-e-repasses-ficam-sem-fiscalizacao>>. Acesso em: 7 out. 2012.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário Eletrônico Aurélio versão 7.0**. Curitiba: Positivo, 2010. 1 CD-ROM.

FONSECA, M. Governo se esforça para recuperar dinheiro desviado em atos de corrupção. **em.com.br** (O Estado de Minas On Line), Belo Horizonte, 10 mar. 2012. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/03/10/interna_politica,282625/governo-se-esforca-para-recuperar-dinheiro-desviado-em-atos-de-corrupcao.shtml>. Acesso em: 6 out. 2012.

GOVERNO identifica em 2011 desvio de R\$ 1,8 bi em recursos públicos. **Folha de S.Paulo**, Brasília, Poder, 5 jan. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/18373-governo-identifica-em-2011-desvio-de-r-18-bi-em-recursos-publicos.shtml>>. Acesso em: 6 out. 2012.

INTERVENÇÃO do MPC/TCE em licitação gera economia aos cofres do Estado. **Jornal Eletrônico Rondoniaovivo.com**, [S. l.], 8 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.rondoniaovivo.com.br/noticias/intervencao-do-mpctce-em-licitacao-gera-economia-aos-cofres-do-estado/99490#.UXv3-Gkk6sp>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

MEIRELLES, H. L. (1964). **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 1996. 734 p.

MOREIRA, T. P. F. **Proposta de um modelo de auditoria concomitante para as obras de engenharia da Câmara dos Deputados**. 2009. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Projeto de Intervenção (Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058720.PDF>>. Acesso em: 5 out. 2012.

NETO, O. A.; SILVA, J. B.; VIEIRA, A. L. Análise prévia de processos licitatórios como controle administrativo preventivo na gestão Universitária Estatal: Características e vantagens desse procedimento na UFSC. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMERICA DEL SUR, 10., 2010, Mar del Plata. **Proceedings...** Florianópolis: INPEAU, 2010. Disponível em:

<<http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96949/AN%C3%81LISE%20P R%C3%89VIA%20DE%20PROCESSOS%20LICITAT%C3%93RIOS%20COMO%20CONTROLE%20ADMIN.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 out. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **UNODC e Corrupção**. [S. l.], [20--]. Disponível em:

<<http://www.unodc.org/southerncone/pt/corruptao/index.html>>. Acesso em: 3 out. 2012.

PARANÁ. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. **Saiba o que são Parcerias Público Privadas – PPP’s**. Apresenta uma seção de perguntas e respostas sobre o PPP’s. Curitiba, [2011 ou 2012]. Disponível em:

<<http://www.sepl.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>>. Acesso em: 28 set. 2012.

PEDROSO, R. Corrupção em compras públicas é a que mais cresce. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 ago. 2012, A7. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/noticias/senadonamidia/noticia.asp?n=736840&t=1>>. Acesso em: 3 out. 2012.

REIS, E. P. **Análise de editais e termos de referência como forma de minimizar as constatações graves do controle subsequente realizado pela Controladoria-Geral da União**. 2011. 42 f. Artigo (Curso de Especialização em Auditoria e Controle Governamental) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2011.

ROCHA, M. Hage: Cercear CGU é um “absurdo” e “inaceitável”. **Terra Magazine**, [S. l.], Política, 27 nov. 2009. Disponível em:

<<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI4125755-EI6578,00-Hage+Cerrear+CGU+e+um+absurdo+e+inaceitavel.html>>. Acesso em: 6 out. 2012.

SANTOS, A. R. **A evolução dos processos de licitação ao longo dos anos e a supervisão do controle interno nos processos licitatórios em uma organização militar**. 2010. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis284256.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2012.

SIQUEIRA, K. G.; SIQUEIRA, P. G. **O controle interno no Poder Legislativo Municipal de Santa Maria – RS**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso

(Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010. Disponível em: <w3.ufsm.br/contabeis/?dl_id=64>. Acesso em: 3 out. 2012.

SOUZA, M. T. **A Modernização Do Sistema De Aquisição De Bens e Serviços.** [200-]. Disponível em:

<http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_966/artigo_sobre_a_modernizacao_d_o_sistema_de_aquisicao_de_bens_e_servicos>. Acesso em: 27 set. 2012.

TIZIRULNIK, E. Parecer sobre seguro de riscos diversos – Valores excludente de infidelidade, ato doloso e cumplicidade. Parecer consultivo. São Paulo: [s. n.], [199-?], 86 p. Disponível em:

<<http://www.ibds.com.br/artigos/ParecersobreSegurodeRiscosDiversos.pdf>>. Acesso: em 30 set. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Agência TCU. **Auditoria no Aeroporto Santos Dumont (RJ) gera economia de mais de R\$ 6 milhões.** [S. l.], Imprensa, Notícias, 11 abr. 2013. Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=4644700>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Instrução Normativa n. 63, de 1 set. 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 set. 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/.../INT2010-063.rtf>. Acesso em: 7 out. 2012.

_____. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2011, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Decisão Normativa n. 108, de 24 nov. 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 nov. 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/DN/.../DNT2010-108.doc>. Acesso em: 7 out. 2012.

VAZ, L.; COUTINHO, F. (Colab.). Problemas se concentram em verbas de 3 ministérios. **Folha de S.Paulo**, Brasília, Poder, 6 jan. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/18567-problemas-se-concentram-em-verbas-de-3-ministerios.shtml>>. Acesso em: 6 out. 2012.

WAMBURG, J.; CRISTINA, L. (Ed.). **Agência Brasil.** [S. l.], Esporte, 25 abr. 2012. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-04-25/ministro-diz-que-tcu-ja-garantiu-economia-de-r-600-milhoes-em-obras-da-copa-de-2014>>. Acesso em: 6 out. 2012.

WEBER, L. A. **Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros: o poder do associativismo.** 2006. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em:

<http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/7541/1/2006_LuizAlbertoWeber.pdf>.
Acesso em: 2 out. 2012.

ANEXOS

NOTÍCIA 1:

Governo se esforça para recuperar dinheiro desviado em atos de corrupção

Marcelo da Fonseca

10 mar. 2012. 06:00. Atualização: 10 mar. 2012. 07:10.

É complexo conseguir a devolução do dinheiro desviado, mas a cada dia aumenta a eficácia dos órgãos controladores. Só em Minas, a CGU investiga o paradeiro de R\$ 39 milhões.

A Controladoria Geral da União (CGU) está correndo atrás de pelo menos R\$ 39 milhões que foram desviados dos cofres públicos em Minas Gerais no ano passado. Esse número, apresentado no relatório dos processos de tomada de conta encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU), representa a soma das irregularidades em convênios e parcerias firmadas com órgãos federais cometidas por prefeituras, organizações não governamentais (ONGs), associações e sindicatos, detectadas pelos órgãos de controle até dezembro de 2011.

Os valores deixam claro também que recuperar o dinheiro perdido no ralo da corrupção continua sendo um grande desafio para os órgãos de controle, que esbarram na demora para a conclusão dos processos, nas variadas interpretações por parte do judiciário em ações de improbidade, além da dificuldade de construir o mapeamento detalhado do percurso do dinheiro desviado.

A deficiência na recuperação dos recursos públicos mal aplicados se repete em todo o país e desafia os responsáveis pela fiscalização a buscar formas mais efetivas de reparar os danos causados pela corrupção. Segundo relatório da Advocacia Geral da União (AGU), com dados colhidos de dezembro de 2010 a novembro de 2011, as ações de improbidade analisadas pelos órgãos somaram R\$ 2,14 bilhões no Brasil. Desse total, cerca de R\$ 330 milhões foram recolhidos pelos cofres da União e outros R\$ 338 bloqueados. Apesar de representar apenas 15,39% de recuperação do montante desviado, os dados já mostram uma melhoria significativa, uma vez que há oito anos os recursos que retornavam à origem não chegavam a 1%. (veja quadro).

“As dificuldades de se conseguir esse dinheiro de volta são muitas. Primeiro é preciso identificar o ilícito, o que é bem complicado, já que quem vai desviar considera todas as formas de fazer o ato da forma mais oculta possível. Depois de verificada a irregularidade, é preciso juntar a documentação para comprovar a irregularidade e quantificar o montante perdido”, explica André Luiz de Almeida Mendonça, diretor do Departamento de Patrimônio e Probidade da AGU. Com pouquíssimos casos de confissão relacionados a corrupção, os advogados integrantes do Grupo de Atuação Pró-Ativa do órgão ficam responsáveis por demonstrar na Justiça todo o caminho do dinheiro, desde a autorização e liberação feita nos ministérios até o momento em que foram detectados os problemas denunciados. “Normalmente o processo é concluído em uma média de sete anos. Só com a confirmação do ilícito podemos pedir o bloqueio e ressarcimento dos valores”, afirma Mendonça.

Lacuna Entre mais de 140 projetos que tramitam no Congresso e tratam do combate a corrupção – a maioria caminhando a passos lentos nas casas do Legislativo –, uma proposta que ataca diretamente a dificuldade em garantir o retorno de recursos desviados aos cofres públicos pode sair do papel nos próximos meses. O Projeto de Lei 6.826, de autoria do Poder Executivo e apresentado à Câmara em 2010, pretende ampliar o alcance das sanções contra empresas envolvidas em atos contra a administração pública. Hoje, uma lacuna na legislação dificulta a inclusão do patrimônio de empresas em decisões que preveem o ressarcimento ao poder público.

Segundo o relator do projeto, deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP), que na semana que vem apresenta seu parecer à Comissão Especial sobre Atos contra a Administração Pública, a nova regra vai permitir que as empresas sejam responsabilizadas administrativa e civilmente quando for constatado algum tipo de favorecimento em licitações ou superfaturamentos de obras. “É uma mudança que vai possibilitar a divisão das punições, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado. Incluímos nos atos de corrupção ações como o suborno de fiscais que visitam as sedes e tentativas de dificultar a apuração de denúncias. Mas também adicionamos um capítulo que prevê acordos de leniência.

Caso a empresa colabore nas investigações e no esclarecimento dos fatos, a pena poderá ser reduzida”, explica Zarattini.

O diretor de Departamento e Probidade da CGU diz que esse tipo de iniciativa é importante, já que poderá aumentar as opções para que sejam colhidas informações e dados sobre possíveis irregularidades. “É um mecanismo que já existe em outros países, mas vale lembrar que não são as novas leis que vão resolver nossos maiores problemas com corrupção no Brasil. O problema está nas interpretações que damos às regras, que muitas vezes são usadas com uma visão protecionista que dificulta uma efetiva punição e recuperação dos recursos desviados”, ressalta Mendonça.

Ainda não há data para audiência pública com representantes das federações das indústrias para discussão das mudanças, mas Zaratini garante que até agora as conversas tem sido positivas. Segundo ele, os representantes empresariais não teriam apresentado resistências em relação ao projeto. Depois do parecer do relator, serão necessárias cinco sessões para avaliação das emendas até que a proposta seja votada. A expectativa é de que ela seja levada ao Senado no mês que vem.

Enquanto isso, 48 servidores foram demitidos

Em fevereiro, a expulsão de servidores públicos federais envolvidos em irregularidades bateu novo recorde, quando 48 agentes foram punidos com a demissão, sendo 41 do cargo efetivo, seis destituições (perde apenas o cargo em comissão, se for concursado) e uma cassação de aposentadoria. Segundo a CGU, o número é o maior para o mês desde 2003. No ano passado foram 39 demitidos; em 2010, 18, e em 2009, 41. Ainda de acordo com o órgão, nos últimos nove anos foram 3,6 mil punições com expulsão.

Principais irregularidades

Prejuízo causado por servidor ou funcionário público

Omissão no dever de prestar contas

Não foram alcançados os objetivos pactuados

Desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos

Fonte: Relatório de processos encaminhados ao TCU em 2011

Taxa de recuperação dos recursos (%)

2004	0,06
2005	0,79
2006	1,64
2007	1,70
2008	6,28
2009	2,58
2010	6,28
2011	15,39

Fonte: Departamento de Patrimônio e Probidade, relatório anual da AGU

NOTÍCIA 2:

Governo identifica em 2011 desvio de R\$ 1,8 bi em recursos públicos

Apesar de ação para ressarcimento, média de recuperação é de 15%

DE BRASÍLIA

A CGU (Controladoria-Geral da União) divulgou ontem um balanço segundo o qual o desvio de recursos públicos objeto de ações de ressarcimento cresceu, em 2011, 5,5% em relação a 2010.

O valor total, recorde, alcançou quase R\$ 1,8 bilhão.

Apesar de tratar o valor como um "retorno potencial" aos cofres públicos, o próprio governo reconhece que maior parte do dinheiro desviado não volta ao erário.

A média atual de recuperação desses recursos está em 15% do desviado.

A dificuldade para recuperar o dinheiro desviado já foi maior. Até cinco ou seis anos atrás, o retorno ficava entre 1% e 2% do total fraudado, diz a controladoria.

Três fatores dificultam o ressarcimento do dinheiro desviado: a demora na prestação de contas por governos e entidades que receberam os recursos federais, o atraso na análise desses processos pelos órgãos competentes e a longa tramitação das auditorias no tribunal de contas.

Entre os motivos que levaram à abertura de processos para recuperação do dinheiro desviado, o mais comum é a "omissão do dever de prestar contas".

Operações da Polícia Federal flagraram desvio também recorde de R\$ 3,2 bilhões no ano passado.

NOTÍCIA 3:**Problemas se concentram em verbas de 3 ministérios**

Saúde, Educação e Integração reúnem 61% do dinheiro supostamente desviado. Levantamento da CGU mostra que em toda a Esplanada houve aplicação ilegal de R\$ 7,7 bilhões desde 2002

LÚCIO VAZ. DE BRASÍLIA. Colaborou FILIPE COUTINHO, de Brasília.

Os ministérios da Saúde, Integração Nacional e Educação respondem por 61% dos recursos federais que, nos últimos dez anos, foram objetos de tentativa de recuperação por parte da CGU (Controladoria-Geral da União).

Juntos, os três tiveram R\$ 4,7 bilhões usados de forma irregular, segundo a controladoria.

Já ministérios que perderam titulares durante a "faxina" do ano passado, após enfrentar seguidas denúncias de irregularidades, foram responsáveis no período por apenas 9,5% das fraudes apuradas, ou R\$ 790 milhões.

O total das perdas de 2002 a 2011 ficou em R\$ 7,7 bilhões.

Em média, uma suposta fraude é detectada pela CGU entre três e quatro anos após a sua ocorrência.

A média de ressarcimento desses recursos aos cofres públicos é de apenas 15%.

Entre os principais motivos para abertura de processo de tentativa de recuperação do dinheiro, o mais comum é a não prestação de contas.

Levando-se em conta apenas os problemas apurados pelo órgão no ano passado, a Saúde também foi a pasta com o maior volume de problemas, seguida da Educação e da Integração Nacional.

Considerando a proporção entre desvios apurados em 2011 com os totais pagos pelas pastas no ano, a liderança ficou com a Integração.

Os R\$ 146 milhões perdidos representam 6,1% dos R\$ 2,3 bilhões executados pelo ministério no ano passado. Equivale a dizer que R\$ 1 em cada R\$ 16 foi desviado.

Na Saúde, cujos gastos somaram R\$ 70 bilhões, esse mesmo índice foi de 1,4%. Na Educação, que também tem orçamento elevado, o percentual chega a 0,5%.

Dentre as pastas da "faxina", ainda usando o critério da proporção entre dinheiro gasto e desviado no ano passado, o líder é o Ministério do Esporte: os desvios equivalem a quase 5% dos R\$ 314 milhões gastos.

CASOS

Dois dos dez casos mais graves de desvios de dinheiro público na década aconteceram no Ministério da Saúde. Além do episódio envolvendo a Fundação Adib Jatene, repasse de R\$ 258 milhões para a Secretaria Estadual de Saúde do Piauí teve desvio de finalidade na aplicação.

Outro caso grave ocorreu na Secretaria da Educação da Paraíba, que não enviou a documentação exigida para a prestação de contas de repasses de R\$ 263 milhões.

A Folha procurou todas as pastas citadas.

Os ministérios da Cultura e da Previdência responderam que as informações da CGU são resultado da apuração de irregularidades apontadas pelas áreas técnicas dos próprios ministérios.

Afirmaram que têm adotado rigor no acompanhamento da execução de repasses e analisado prestações de contas. Ciência e Tecnologia diz que nenhum dos desvios ocorreu na atual gestão.

As outras pastas não haviam respondido até a conclusão desta edição.

NOTÍCIA 4:

CGU do Amapá evita prejuízo de R\$ 3,7 milhões com análise preventiva de editais do Incra

Em 14/09/2012

Regional detectou anormalidades em três concorrências da Superintendência Regional do Incra que tratavam da construção de estradas vicinais e construção de pontes de madeiras em dois projetos de assentamentos.

Em decorrência do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG) e da análise preventiva de editais, a Controladoria-Regional da União no Amapá (CGU-Regional/AP) detectou anormalidades nas concorrências nº 1, 2, e 3 de 2012 da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que tratavam da construção de 30 km e recuperação de 14,6 km de estradas vicinais e construção de 80 m de pontes de madeiras a serem executadas em dois projetos de assentamentos na jurisdição do Incra no Amapá.

Além de especificações insuficientes em todos os projetos básicos de construção e recuperação de vicinais e pontes de madeira, constatou-se que a planilha orçamentária apresentada pela empresa vencedora da concorrência nº 2/2012, quando comparada com a apresentada pela mesma empresa, no âmbito da concorrência nº 3/2012, da qual também se sagrou vencedora, foram verificadas diferenças de até 60 % em preços de itens idênticos. Constatou-se, ainda, diferença de 97,47% entre os preços orçados pela administração, para o mesmo item, nas planilhas dessas concorrências.

Considerando a ocorrência de potencial dano ao erário, a Regional emitiu Nota de Auditoria e realizou reunião com o dirigente máximo da Unidade Jurisdicionada, acompanhado dos responsáveis pela condução do processo. Nesta semana, a Unidade Gestora informou que anulou todos os procedimentos licitatórios referentes às três concorrências e autorizou abertura de novos processos para contratação das obras, observando as recomendações emitidas pela CGU-Regional/AP.

NOTÍCIA 5:

Hage: Cercear CGU é um "absurdo" e "inaceitável"

SEXTA, 27 DE NOVEMBRO DE 2009, 15H14 ATUALIZADA ÀS 15H30

Marcela Rocha

"Querem que nós, da Controladoria Geral da União, cuidemos se a obra foi feita, sem nos preocuparmos muito se houve direcionamento na licitação, se houve fraude, se tem nota fiscal fria, se tem preços exagerados, se houve ilegalidades. É inaceitável".

Jorge Hage é ministro-chefe da Controladoria Geral da União (CGU), responsável pelo comando da defesa do patrimônio público e incremento da transparência da gestão no governo, órgão ligado diretamente à Presidência da República.

A Terra Magazine, o ministro critica o anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública. Para ele, limita a fiscalização preventiva de órgãos como a CGU e Tribunal de Contas da União (TCU). "Isto é inaceitável", enfatiza e lembra que essa é a função "mais importante" da Controladoria.

- Na parte em que trata de controle, esse projeto é totalmente equivocado. [...] O que certamente não vai acontecer é encaminhar esse projeto, dessa forma, ao Legislativo.

O governo contratou um grupo de juristas para reformular a Lei Orgânica do órgão. Hage concorda que era necessária a atualização tendo em vista que a lei datava de 1967. Mas reforça sua opinião sobre o capítulo que trata do controle: "é da pior qualidade".

O ministro conta também que "tem muita gente levando invencionices, histórias inventadas" ao presidente Lula. Segundo ele, "na maioria das vezes para encobrir a própria incompetência pelo atraso das obras". "E o que fazem? Jogam a responsabilidade nos órgãos de controle", conclui.

Leia abaixo a íntegra da entrevista:

Terra Magazine - O senhor teceu críticas ao anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, que limita os poderes de fiscalização de obras e serviços públicos...

Jorge Hage - O projeto, encomendado pelo governo, foi feito por um grupo de juristas. No meu entendimento, na parte em que trata de controle, esse projeto é totalmente equivocados.

Onde estão os equívocos?

Ele cerceia o controle preventivo que, no meu entendimento, é o mais importante dos controles, é o que nós da CGU procuramos fazer. Eu me refiro ao controle interno, que é a nossa função na CGU, que não tem nada a ver com o TCU, que é um controle externo. Mas o projeto, na verdade, ele veta o controle preventivo indistintamente, tanto para o controle interno quanto para o externo. Isto é um absurdo do nosso ponto de vista, de quem cuida do interno, o nosso dever é, no mais possível, atuar preventivamente.

Para explicar melhor, o projeto, então, prevê o controle pelos resultados, é isso?

Isso, nós deveríamos controlar se a obra foi feita, sem nos preocuparmos muito se houve direcionamento na licitação, se houve fraude, se tem nota fiscal fria, se tem preços exagerados, se houve ilegalidades. Para nós é inaceitável. O que procuramos é combinar as duas coisas, controle de conformidade legal com controle de resultados. Outro absurdo é o projeto confundir atividade de auditoria com atividade de corregedoria. São coisas completamente diferentes, feitas, na CGU, por secretarias totalmente distintas. E pior ainda, o projeto também diz que a atividade de corregedoria só pode ser flagrada mediante denúncia. Não pode ser iniciada de ofício, o que é outro absurdo.

Por quê?

Porque temos a obrigação de, quando se toma conhecimento de qualquer irregularidade envolvendo um agente público, tomar iniciativa espontaneamente de instaurar um processo disciplinar.

O que motivou o pedido desse projeto?

O governo não pediu o projeto desta, ou daquela forma, ele contratou juristas, há dois anos atrás, em 2007. Esse estudo é da Lei Orgânica e o que eu critico é o capítulo sobre controle. Outros capítulos são muito bons. Essa Lei é um decreto lei de 1967, tem mais de 40 anos, é da época da ditadura, é preciso atualizar. Mas o capítulo sobre controle é da pior qualidade. Tem muita gente levando invencionices,

histórias inventadas, na maioria das vezes para encobrir a própria incompetência pelo atraso das obras. E o que fazem? Jogam a responsabilidade nos órgãos de controle. As pessoas colocam o controle como o vilão da história para encobrir irregularidades e incompetência.

O que o senhor pode fazer ainda?

O projeto ainda será debatido amplamente dentro do governo, há a disposição de colocar em audiência pública. O que certamente não vai acontecer é encaminhar esse projeto, dessa forma, ao Legislativo.

NOTÍCIA 6:

Auditoria no Aeroporto Santos Dumont (RJ) gera economia de mais de R\$ 6 milhões

Por Agência TCU (11/04/2013 14:55)

O Tribunal de Contas da União (TCU) constatou sobrepreço no orçamento do edital de licitação promovido pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) para contratar as obras de restauração dos pavimentos do pátio de estacionamento de aeronaves do Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro (RJ). Os recursos fiscalizados alcançaram o montante de mais de R\$ 47 milhões. Entre os benefícios da auditoria, destacam-se as melhorias dos controles e processos relativos à licitação de obras, e economicidade na planilha orçamentária de mais de R\$ 6 milhões.

Após questionamentos da auditoria sobre o preço de diversos itens ou serviços que compunham o orçamento da obra no aeroporto, a Infraero apresentou, ainda durante a fiscalização, adequações na planilha orçamentária que representaram redução significativa em relação ao valor original. A fiscalização também detectou sobrepreço decorrente do uso de metodologia inadequada para o serviço "demolição mecânica de pavimento rígido em placas de concreto-cimento", o que também foi corrigido pela Infraero antes da conclusão da auditoria.

As correções realizadas pela Infraero no orçamento da obra, após os apontamentos da auditoria, resultaram em redução de R\$ 6.222.613,07 em relação ao valor original estimado para o empreendimento.

As obras de restauração dos pavimentos do pátio de estacionamento de aeronaves no Santos Dumont compreendem: delimitação das áreas a demolir, adequação geométrica e altimétrica, demolição de placas de concreto e camadas subjacentes do pavimento deteriorado, limpeza geral e preparação de áreas, reaplicação de fragmentos de concreto nas camadas inferiores do novo pavimento, remoção e transporte de expurgos, reconstrução e compatibilização do sistema de drenagem de águas pluviais, reconstrução do pavimento rígido e nova sinalização horizontal, entre outros serviços associados.

O relator do processo foi o ministro Raimundo Carreiro.

NOTÍCIA 7:

Ministro diz que TCU já garantiu economia de R\$ 600 milhões em obras da Copa de 2014

25/04/2012 - 14h51

Jorge Wamburg

Repórter da Agência Brasil

Brasília – A fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) na aplicação de recursos federais nas obras previstas no âmbito da Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo de 2014 resultou, até agora, em economia de R\$ 600 milhões para os cofres públicos. A informação foi dada hoje (25), em audiência pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, pelo ministro Valmir Campelo, responsável por esse controle no TCU.

A Matriz de Responsabilidades trata das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 cidades-sedes que vão receber jogos do Mundial, como aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios e hotelaria. Por meio desse instrumento, são definidas as responsabilidades de cada um dos entes da Federação na execução de medidas conjuntas.

Campelo ressaltou não ter constatado casos de desvios, má-fé ou outras ações desse tipo e, sim, erros na elaboração dos processos de licitação e outras incorreções que não resultaram em nenhum processo no tribunal, até agora.

O ministro disse que tudo foi feito sem paralisar nenhuma obra, em um trabalho “educativo, para evitar irregularidades antes de sua consumação. Temos adotado o diálogo como principal estratégia de ação no exercício do controle, pondo em prática a mais relevante função do TCU, que é a atuação pedagógica junto aos administradores, de forma a corrigir tempestivamente eventuais desacertos. A compreensão e a paciência, no entanto, não se confundem com leniência. Não hesitaremos em tomar as providências previstas em lei – como já tomamos – se houver abusos ou irregularidades”.

Campelo apresentou um resumo das fiscalizações do TCU nos projetos da Copa de 2014, que resultaram em mudanças e economia de dinheiro público. No Aeroporto de Confins, em Belo Horizonte, o TCU identificou, no edital, restrições à competitividade do certame e sobreavaliações de preços e quantidades. A

republicação do edital pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) reduziu os custos previstos em R\$ 70 milhões.

No aeroporto de Manaus, foram apurados sobrepreços de quantitativos e serviços, cuja correção resultou em uma redução dos preços do edital de R\$ 35 milhões. Se considerados os serviços onde o TCU determinou redução de preços em Belo Horizonte e que também constavam do orçamento de Manaus, a economia ultrapassa R\$ 70 milhões. No Aeroporto do Galeão, no Rio de Janeiro, se somadas as obras do Terminal de Passageiros 1 e do Terminal de Passageiros 2, os custos caíram em R\$ 30 milhões após as auditorias. Já em Fortaleza, com a fiscalização, o valor do edital foi reduzido em R\$ 15 milhões.

Os auditores do TCU também atuaram nas obras portuárias e isso resultou, no Porto do Rio de Janeiro, por exemplo, em uma redução de R\$ 64 milhões nos valores do edital. No Porto de Santos, os custos excessivos seriam da ordem de R\$ 8 milhões e, no de Natal, o orçamento foi reajustado em R\$ 3 milhões após a auditoria do TCU.

Sobre os estádios de futebol, o ministro deu o exemplo do Maracanã, no Rio de Janeiro, que, após a fiscalização dos auditores do tribunal, teve uma redução de R\$ 97 milhões no orçamento do projeto executivo. Mas “se somada a determinação para a revisão contratual, em virtude de isenção tributária concedida pela Recopa, que causou impacto de R\$ 84 milhões, o resultado final foi uma economia superior a R\$ 180 milhões”, disse o ministro.

Na Arena da Amazônia, em Manaus, o governo do estado do Amazonas concordou em reduzir em R\$ 48 milhões o valor da obra, “após intenso debate com todos os envolvidos na construção”, revelou Valmir Campelo. Segundo ele, mais R\$ 38,5 milhões deverão ser revistos para o livre repasse de recursos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), totalizando uma economia de R\$ 86,5 milhões.

Edição: Lana Cristina

NOTÍCIA 8:**Intervenção do MPC/TCE em licitação gera economia aos cofres do Estado**

Segunda-Feira, 08 de Abril de 2013 / 13:29

A intervenção do Ministério Público de Contas (MPC-RO), interpondo representação devidamente acolhida pelo Tribunal de Contas (TCE-RO), o qual determinou o cumprimento das medidas saneadoras apontadas em licitação deflagrada na área de saúde, fez com que o Estado conseguisse uma economia aos seus cofres na ordem de 83,48%.

Esse percentual foi aferido a partir da diferença entre o valor estimado (mais de R\$ 1,9 milhão) e o obtido (pouco mais de R\$ 300 mil) pela administração estadual, após a observância às determinações do TCE relativamente a falhas no edital anotadas pelo MPC.

Todos esses números fazem parte do Parecer nº 108/2013 do MPC, no qual foram apontadas irregularidades, após o que o Tribunal de Contas determinou o saneamento do edital do processo licitatório para contratação de empresa visando à prestação de serviço de controle de pragas e vetores nos hospitais da rede pública estadual.

Na oportunidade, o MPC evidenciou, entre as impropriedades detectadas, a discrepância na cotação de preços, envolvendo o valor mínimo (R\$ 1,29) e o máximo (R\$ 4,30) por metro quadrado, o que fragilizava a média de referência aceitável para as propostas.

Outro apontamento importante foi quanto à desproporcionalidade no fracionamento do objeto da licitação, já que um dos lotes reunia todos os hospitais de Porto Velho (área total superior a 100 mil metros quadrados) e outro lote previa apenas R\$ 2.766,93 metros quadrados, sem a oportunidade de ofertar lances por unidade hospitalar ou por lotes múltiplos, o que foi considerado pelo MPC ofensivo à competitividade do certame.

Neste caso, o Estado redistribuiu os lotes e potencializou a disputa, revertendo em uma alteração do preço final e propiciando uma economia de mais de R\$ 1,6 milhão aos cofres do Estado. Além de relatar todos esses atos e medidas, o

MPC, em seu parecer, opina ao TCE pela legalidade do pregão eletrônico, podendo, assim, o gestor estadual dar continuidade à licitação.

Fonte: TCE