

A fiscalização dos processos licitatórios na Administração Pública

Licurgo Mourão¹

Daniel Uchôa Costa Couto²

Resumo: Este artigo discute aspectos qualitativos que visam à melhoria dos processos de auditoria de licitações públicas, à luz de novos paradigmas de controle inerentes à matriz de risco, seletividade e materialidade. Para tanto, demonstram-se as principais fragilidades relativas à prática licitatória, consubstanciadas na exposição dos achados de auditoria mais frequentes. Defende-se que o desenvolvimento de uma matriz de risco com base em tais achados poderá nortear o gerenciamento dos riscos da entidade, de modo a garantir que o exercício do controle, interno ou externo, se dê de forma mais econômica e efetiva, potencializando os esforços de auditoria com efetiva economia de recursos públicos, adotando metodologia aplicada em largo espectro pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso)*.

Palavras-chave: Controle. Licitação. Administração Pública. Auditoria. Matriz de risco. Seletividade.

Abstract: This paper discusses qualitative aspects aimed at improving audit procedures of public bidding in the light of new paradigms of control inherent in the risk matrix,

¹ Auditor do Tribunal de Contas de Minas Gerais; mestre em Direito Econômico; pós-graduado em Direito Administrativo, Contabilidade Pública e Controladoria Governamental; bacharel em Direito e em Administração; ex-advogado, ex-auditor tributário e de contas públicas; palestrante e conferencista; vice-presidente sudeste da Associação Nacional dos Auditores (Ministros e Conselheiros Substitutos) dos Tribunais de Contas do Brasil. Professor convidado da Universidade San Nicolas de Hidalgo – Morélia-México, da Universidade Positivo – Paraná-Brasil, do Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – Ciesa, da Escola de Administração Fazendária – Esaf (Minfaz), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Escola de Contas Públicas; membro do Foro Mundial de Jovens Administrativistas com sede na Cidade do México; professor universitário e em cursos de capacitação e de pós-graduação nas áreas de Direito Administrativo, Financeiro e Econômico, Controle Externo, Responsabilidade Fiscal, Contabilidade Pública, Auditoria Governamental e Controle Gerencial. Palestrante, conferencista, autor e coautor de artigos técnicos e livros; coautor do trabalho técnico-científico ganhador do Prêmio Internacional conferido em 2009 pela Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) no “XII Concurso Anual de Investigación Omar Lynch”.

² Advogado. Pós-graduado em Direito Processual Constitucional e em Direito Público. Técnico do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

selectivity and objectivity. For this purpose, it is demonstrated the main weaknesses regarding bidding practices, materialized in the most frequent audit findings. It is defended that the development of a risk matrix based on these findings can guide the risk management of the risks of the entity so as to ensure that the internal or external control occurs more economically and effectively, increasing audit efforts with an effective saving of public resources, with the adoption of the methodology widely applied by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso).

Keywords: Control. Bidding. Public Administration. Audit. Risk matrix. Selectivity.

1 Introdução

A atividade administrativa se encontra sujeita aos controles externo e interno. Este é efetuado pela própria Administração Pública, tendo em vista seu poder de autotutela, que se encontra consolidado nas Súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, que dispõem:

SÚMULA N. 346: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PODE DECLARAR A NULIDADE DOS SEUS PRÓPRIOS ATOS.

SÚMULA N. 473: A ADMINISTRAÇÃO PODE ANULAR SEUS PRÓPRIOS ATOS, QUANDO EIVADOS DE VÍCIOS QUE OS TORNAM ILEGAIS, PORQUE DELES NÃO SE ORIGINAM DIREITOS; OU REVOGÁ-LOS, POR MOTIVO DE CONVENIÊNCIA OU OPORTUNIDADE, RESPEITADOS OS DIREITOS ADQUIRIDOS, E RESSALVADA, EM TODOS OS CASOS, A APRECIÇÃO JUDICIAL.

Faz-se mister observar que à autoridade competente incumbe zelar pela implantação do controle interno e por sua atuação de modo eficiente, permitindo não só controlar a execução da despesa, mas também otimizar a utilização dos recursos, com resultados para toda a Administração Pública, em respeito ao prescrito no art. 74, II, da Constituição da República/88 e art. 81 da Constituição Estadual Mineira/89.

Cabe ressaltar a importância da comissão de licitação no que se refere ao controle dos diversos procedimentos a serem realizados no curso do processo licitatório, cabendo-lhe zelar pela observância das normas aplicáveis, a fim de assegurar a lisura de tal processo.

Ao mesmo tempo, há o controle externo da licitação que é exercido por diferentes órgãos e pelos cidadãos. Nesse sentido, tal fiscalização pode ser desempenhada pelo Ministério Público, de acordo com o art. 129 da CR/88, pelo Poder Legislativo, que pode se valer, também, de comissão parlamentar de inquérito, pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71 da CR/88, e pelo Poder Judiciário.

É importante a participação da sociedade para o controle da probidade dos procedimentos licitatórios, tendo o controle social sido expressamente previsto pelo legislador

constitucional, conforme o art. 74, § 2º, aplicável a todos os demais Tribunais de Contas, a teor do art. 75, *caput*, da CR/88, *in verbis*:

Art. 74. [...]

[...]

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

2 Identificação das irregularidades

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

Além disso, é necessário atentar para o contexto real do processo licitatório, isto é, verificar aspectos como a demonstração da necessidade de contratar por parte da autoridade administrativa, o valor do contrato em comparação com os valores de mercado, o cumprimento do objeto contratado.

Nesse sentido é a lição de Neusa Coutinho Affonso³ ao discorrer sobre os elementos que devem ser verificados para a detecção de fraudes em licitação, *in verbis*:

Constituem elementos essenciais na detecção de fraude, devendo constar da Matriz de Planejamento as questões de auditoria relativas a:

- a regularidade formal e real dos procedimentos licitatórios;
- a situação física e jurídica dos licitantes;
- os termos e valores firmados;
- a situação das obras; e
- a identificação dos responsáveis envolvidos.

Para tanto, é imprescindível a elaboração de um roteiro de verificações, abrangendo as entidades envolvidas, como se apresenta a seguir:

1 – NO ÓRGÃO REPASSADOR: identificar os convênios, objeto da análise, e levantar os valores repassados, as datas dos repasses, **verificando a situação da prestação de contas.**

2 – NO SIAFI E SIAPE: verificar a situação dos convênios e levantar o rol

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP. Fraude em licitações de obras públicas. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/site/media/encontro_tecnico/2004_mg/fraudes_licitacoes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2010.

dos gestores responsáveis (nome, CPF, endereço e período de gestão), **certificando o registro da situação dos convênios e identificando os responsáveis e respectivos períodos de gestão.**

3 – NA ENTIDADE INTERVENIENTE (Caixa Econômica Federal ou outro): solicitar contratos de repasse, cópia dos processos e relatórios de acompanhamento das obras, **certificando o registro da situação dos convênios e identificando os responsáveis e respectivos períodos de gestão.**

4 – NO ÓRGÃO EXECUTOR: a) analisar formalmente os procedimentos licitatórios, bem como a compatibilidade entre as datas e o local do recebimento dos convites, o domicílio das empresas convidadas, as datas do início da execução da obra e/ou data dos pagamentos, **analisando a compatibilidade cronológica dos fatos;** b) verificar os contratos firmados, listando os dados da empresa executante, bem como de seus sócios proprietários e representantes (realizar os mesmos procedimentos no caso de sub-rogação de contratos), **confirmando o real executor da obra;** c) listar, em planilha, os dados dos participantes das licitações, relativos a: nome das empresas participantes; endereço e área de atuação; composição acionária; data da constituição e do registro na Junta Comercial; identificação completa dos sócios proprietários e dos representantes legais (nome, CPF e endereço), **apurando a existência de pessoas coincidentes nas sociedades;** d) levantar a identificação completa dos membros da Comissão de Licitação e do responsável pelo Termo de Aceitação da Obra (nome, CPF, endereço), **avaliando a sua participação em eventuais irregularidades apuradas;** e) comparar os contratos com os projetos básicos e executivos e a situação física da obra, bem como os pagamentos efetuados, **verificando a compatibilidade dos itens contratados com os executados e os preços de mercado destes à época da execução;** f) listar os pagamentos efetuados e os beneficiários dos pagamentos, bem como os números dos cheques emitidos, agência bancária e conta-corrente, por beneficiário, e comparar com os extratos bancários, **apurando se a movimentação financeira corresponde aos pagamentos efetuados.**

5 – NOS ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS: solicitar cópias, de frente e verso, dos cheques relacionados, **analisando a pertinência dos beneficiários e, ainda, possíveis endossos para outras empresas ou pessoas físicas.**

6 – NA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO: solicitar o extrato da situação jurídica das empresas listadas, com as alterações de sócios, de endereço e de área de atuação, **verificando a regularidade de sua constituição e do funcionamento à época das licitações e execução das obras.**

7 – NO DOMICÍLIO DAS EMPRESAS: visitar os endereços das empresas, indicados nos documentos apresentados nas licitações e na Junta Comercial (atentando para a possibilidade de mudança de endereços), e, em caso de inexistência física no local indicado, solicitar informações de moradores e fotografar os locais indicados como endereços, **documentando a inexistência física ou incapacidade operacional das empresas.**

8 – NAS RECEITAS FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL: solicitar a data

da inscrição das empresas nos respectivos cadastros e a situação de funcionamento, no período analisado, **verificando a idoneidade das Notas Fiscais.**

9 – NO LOCAL DAS OBRAS: identificar os reais executores das obras, o estágio de construção, o material empregado e a compatibilidade da execução com os projetos aprovados, **apurando se a apresentação física corresponde aos pagamentos efetuados, aos termos contratuais e às cláusulas dos convênios.**

10 – JUNTO AOS BENEFICIÁRIOS: fazer entrevistas sobre a utilização das obras, **avaliando o cumprimento do objeto dos convênios.**

Em relação à identificação de cartéis, conforme a cartilha “Combate a cartéis em licitações” do Ministério da Justiça, deve-se avaliar especialmente:

As propostas apresentadas possuem redação semelhante ou os mesmos erros e rasuras.

Certos fornecedores desistem, inesperadamente, de participar da licitação. Há empresas que, apesar de qualificadas para a licitação, não costumam apresentar propostas a um determinado órgão, embora o façam para outro. Existe um padrão claro de rodízio entre os vencedores das licitações.

Existe uma margem de preço estranha e pouco racional entre a proposta vencedora e as outras propostas.

Alguns licitantes apresentam preços muito diferentes nas diversas licitações que participam, apesar de o objeto e as características desses certames serem parecidos.

O valor das propostas se reduz significativamente quando um novo concorrente entra no processo (provavelmente não integrante do cartel).

Um determinado concorrente vence muitas licitações que possuem a mesma característica ou se referem a um tipo especial de contratação.

Existe um concorrente que sempre oferece propostas, apesar de nunca vencer as licitações.

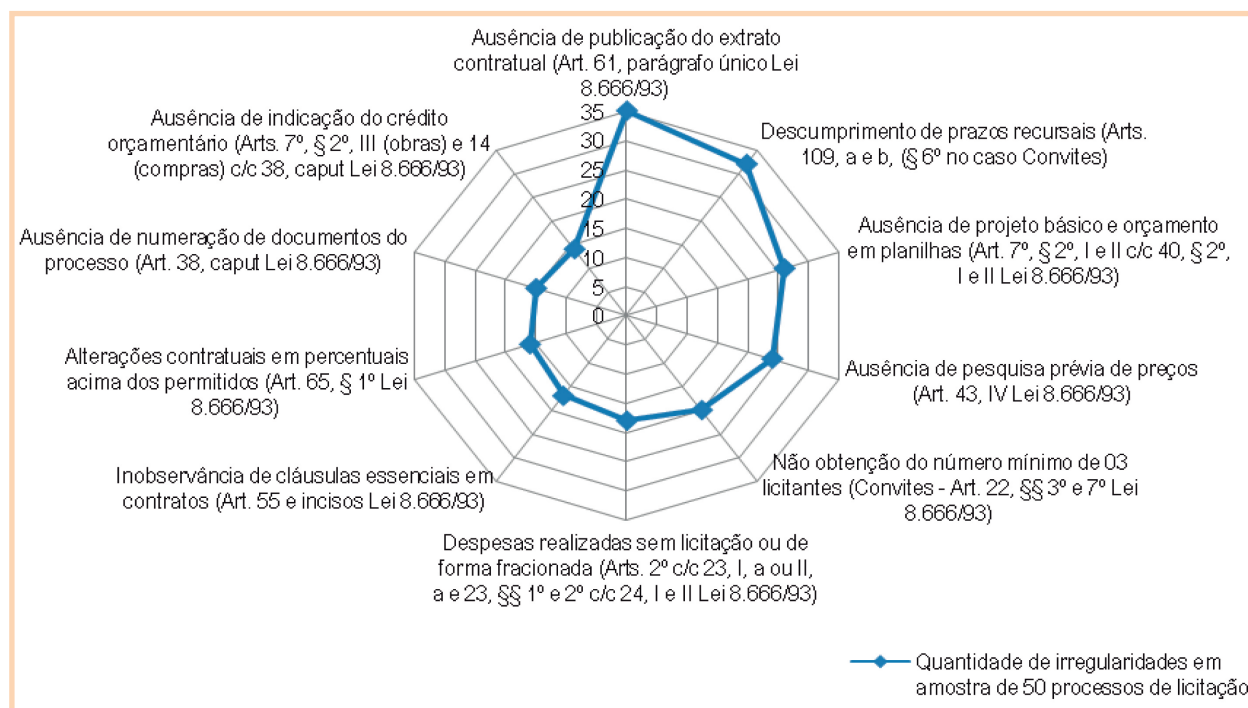
Licitantes vencedores subcontratam concorrentes que participaram do certame.

Licitantes que teriam condições de participar isoladamente do certame apresentam propostas em consórcio.

De fato, a identificação de irregularidades mais comuns permite aos órgãos de controle, e também ao gestor, promover medidas saneadoras, de modo a prevenir a reincidência e apurar responsabilidades.

Em um procedimento de auditoria, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao longo do ano de 2009, observou as ocorrências mais recorrentes em processos de controle de licitações instauradas, levantadas em uma amostra de cinquenta procedimentos, entre elas, destacam-se as seguintes:

Figura 1 – Irregularidades detectadas pelo TCEMG em 50 processos licitatórios em 2009



Fonte: Licurgo Mourão, Pregão Week. 2010 – Semana de Estudos Avançados sobre Pregão.

Percebe-se, na figura 1, que as áreas mais distantes do centro da figura foram as que mais necessitaram de atuação preventiva por parte do controle.

3 Procedimento após detectadas irregularidades em processos licitatórios

Os cidadãos e os licitantes, ao tomarem ciência de irregularidade em processo licitatório, poderão denunciá-la à Administração contratante e, também, aos demais órgãos de controle.

Há que se avaliar, sobretudo, a gravidade da falha detectada. Caso se trate de irregularidade formal que não coloque em xeque o caráter competitivo do certame, não havendo afronta aos princípios regentes do processo licitatório previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/93, deve a Administração contratante proceder de forma a saná-la.

Por outro lado, caso a irregularidade verificada atente contra o interesse público, em virtude de afronta aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade, do caráter competitivo, em especial, deverá o processo licitatório ser anulado e realizado outro, após a tomada das medidas necessárias para que a falha constatada não seja repetida.

A ocorrência de irregularidade que acarrete a nulidade do processo licitatório implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa, de acordo com o art. 7º, § 6º, da Lei n. 8.666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

III – execução das obras e serviços.

[...]

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

4 Tipos de fraudes

De modo a evitar a ocorrência de fraudes em operações perpetradas por agentes internos ou externos, notadamente no que toca aos procedimentos licitatórios, os Poderes Públicos têm a obrigação constitucional de instituir sistema de controle interno para identificar situações de riscos, avaliar os impactos negativos dos riscos nos objetivos e propor ações para mitigar os eventos negativos.

Segundo a normatização adotada pela Intosai:⁴

[...] controle interno é um **processo integrado** efetuado pela direção e corpo de funcionários e é estruturado **para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança** de que na **consecução da missão** da entidade os seguintes **objetivos gerais serão alcançados**:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano (grifo nosso).

Sendo assim, temos que o controle interno é um processo integrado e dinâmico que se adapta continuamente às mudanças enfrentadas pela organização, devendo a Administração Pública manter sistema de controle interno integrado para assegurar que seus objetivos sejam atingidos.

Nesse sentido, a efetividade dos serviços prestados pelo Poder Público depende dos controles prévio, concomitante e a *posteriori* realizados pelos sistemas de controle interno, de modo a minimizar os riscos da atividade pública e atingir, de forma mais eficiente, seus objetivos institucionais, notadamente ao considerarmos que os atos administrativos, entre os quais os procedimentos licitatórios, submetem-se ao controle

⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Diretrizes para as normas de controle interno do setor público*. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007, p. 19.

institucional.

Importante destacar a inafastabilidade da implementação de sistema de controle interno, por força de dispositivos constitucionais proeminentes encontrados na Constituição da República de 1988, entre eles:

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

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

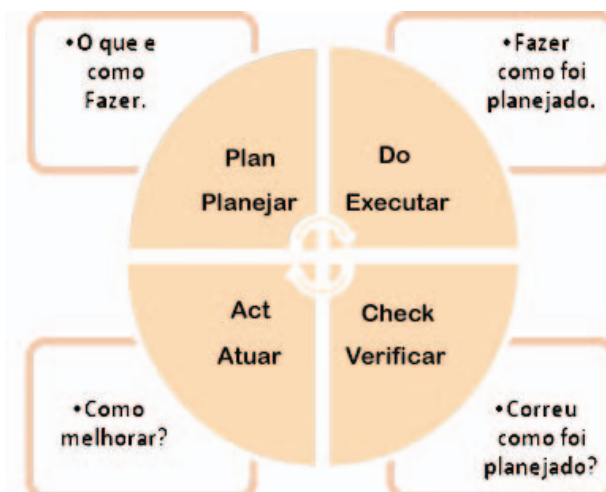
IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Como se constata, o controle interno é um meio de se garantir a efetividade da gestão pública. Não sem razão, a unidade de controle interno, juntamente com as demais unidades (setor de compras, ordenador de despesa, setor de licitação, setor de contabilidade, tesouraria etc.) formam a rede de controle interno da entidade para a persecução do objetivo comum.

Destaque-se ainda que as normas de certificação da qualidade, tais como as da família ISO 9000, comumente vêm sendo adotadas por entidades privadas no seu processo de gestão dos sistemas de controle da qualidade (sistemas similares àqueles de controles internos presentes nas entidades públicas). Essas normas foram concebidas de acordo com o ciclo PDCA (do inglês *Plan, Do, Check, Act* – Planejar, Executar, Verificar e Agir), conforme se demonstra:

Figura 2 – Ciclo PDCA



Fonte: Figura elaborada pelos próprios autores.

Transpondo o conceito privado de modo a propiciar sua aplicação ao ambiente das entidades públicas, podemos conceituar os elementos constitutivos do ciclo da seguinte forma, ressaltando-se que a verificação a cargo dos órgãos de controle ocorreria no momento *check* – verificar, monitorar, assim:

- P – Planejar: constituir os objetivos e procedimentos cogentes para alcançar as metas, em concordância com a necessidade pública;
- D – Executar: realizar o que foi planejado;
- C – Verificar: monitorar e aferir se os procedimentos estão em conformidade com o planejamento, os fins públicos, a isonomia, a moralidade administrativa e outros princípios, de forma a demonstrar os resultados obtidos;
- A – Agir: constituir os procedimentos necessários para aperfeiçoar continuamente a performance do sistema de controle, podendo atuar sobre o plano de ação, passando pelas outras fases do ciclo.

Claro que a lisura e o objetivo do procedimento licitatório depende da observância dos procedimentos prescritos para as duas fases da licitação, quais sejam, a interna e a externa.

Deve, portanto, o controle interno agir preventivamente e ostensivamente, para garantir o estrito cumprimento dos fins do certame quanto à isonomia, à probidade administrativa, à publicidade, à economia e aos demais princípios licitatórios, conduzindo a Administração Pública à contratação mais vantajosa.

Forçosamente, chegar-se-á a conclusão de que as falhas nos procedimentos licitatórios, comumente detectadas em fiscalizações dos Tribunais de Contas, poderiam ser sanadas, ou, tomadas as devidas providências para anulação dos certames, caso os controles internos das entidades fossem efetivos.

Não se olvide que as Cortes de Contas podem, ao detectar irregularidades em procedimentos licitatórios, paralisar a licitação, aplicar sanções pecuniárias e determinar o ressarcimento por danos causados aos cofres públicos. Vejamos um panorama das principais ocorrências

detectadas em amostra de 50 processos de controle de licitações instaurados no Tribunal de Contas de Minas Gerais ao longo do ano de 2009:

Quadro 1 – Principais ocorrências detectadas em licitações⁵

Infringências	Ocorrências	%
Ausência de publicação do extrato contratual (Art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/93)	35	70%
Descumprimento de prazos recursais (Art. 109, <i>a e b</i> , § 6º, no caso Convites)	32	64%
Ausência de projeto básico e orçamento em planilhas (Art. 7º, § 2º, I e II c/c 40, § 2º, I e II, da Lei 8.666/93)	26	52%
Ausência de pesquisa prévia de preços (Art. 43, IV, da Lei 8.666/93)	24	48%
Não obtenção do número mínimo de 3 licitantes (Convites – Art. 22, §§ 3º e 7º da Lei 8.666/93)	20	40%
Despesas realizadas sem licitação ou de forma fracionada (Arts. 2º c/c 23, I, <i>a</i> ou II, <i>a</i> e 23, §§ 1º e 2º c/c 24, I e II, da Lei 8.666/93)	18	36%
Inobservância de cláusulas essenciais em contratos (Art. 55 e incisos da Lei 8.666/93)	17	34%
Alterações contratuais em percentuais acima dos permitidos (Art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93)	16	32%
Ausência de numeração de documentos do processo (Art. 38, <i>caput</i> , da Lei 8.666/93)	15	30%
Ausência de indicação do crédito orçamentário (Arts. 7º, § 2º, III (obras) e 14 (compras) c/c 38, <i>caput</i> , da Lei 8.666/93)	14	28%

⁵ Fonte: RAMOS, Jéferson M. et al. Principais achados de auditoria em licitações no TCEMG. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/alei8666eotcemg/PDF/Minicurso%20PRINCIPAIS%20ACHADOS%20DE%20AUDITORIA.pdf>>.

Conforme afirmamos,⁶ o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso), órgão apolítico e autônomo, criado nos Estados Unidos para estudar causas de ocorrência de fraudes em relatórios financeiros/contábeis, desenvolveu, em conjunto com *PricewaterhouseCoopers*, uma ferramenta que tem se mostrado eficiente no gerenciamento dos riscos corporativos das organizações, denominada: *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Matriz de Risco – Estrutura Integrada) conhecida como Coso II.

Impende salientar que o Coso considera que a metodologia de gerenciamento de riscos deve ser amplamente difundida, pela razão de propiciar benefícios em larga escala àqueles que a adotam. Para um bom gerenciamento de riscos corporativos, o Coso assim orienta:⁷

A premissa inerente ao gerenciamento de riscos corporativos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Todas as organizações enfrentam incertezas, e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto aceitar essa incerteza, assim como definir como essa incerteza pode interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas. Incertezas representam riscos e oportunidades, com potencial para destruir ou agregar valor. O gerenciamento de riscos corporativos possibilita aos administradores tratar com eficácia as incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a elas associados, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor [...].

[...] O gerenciamento de riscos corporativos contribui para assegurar comunicação eficaz e o cumprimento de leis e regulamentos, bem como evitar danos à reputação da organização e suas consequências. Em suma, o gerenciamento de riscos corporativos ajuda a organização a atingir seus objetivos e a evitar os perigos e surpresas em seu percurso.

Claro que na gestão dos riscos corporativos a entidade deve estar em constante monitoramento realizado pelo próprio corpo de gerência, no sentido de avaliar, certificar e revisar a efetividade decorrente da estrutura de controle implementada para atingir os objetivos organizacionais. Trazendo tal metodologia para o gerenciamento dos procedimentos licitatórios, a ferramenta de controle interno do Coso pode ser de grande utilidade na gestão dos riscos, de forma a minimizar eventos indesejáveis resultantes de falhas e fraudes em processos licitatórios, a exemplo das constatações do Quadro 1. A concentração de esforços nas áreas mais críticas, a partir da fixação de uma matriz de risco, pode tornar o controle mais efetivo e oportuno.

Por sua vez, no setor público, os procedimentos licitatórios se encontram sujeitos a diversos tipos de fraude, destacando-se o direcionamento da licitação, que pode ocorrer entre os próprios licitantes ou com a participação de agente público envolvido na realização do certame; a prática de cartel e a ocorrência de licitações forjadas.

⁶ MOURÃO, Licurgo; VIANA FILHO, Gélzio Gonçalves. Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 74, n. 1, p. 41-78, jan./mar. 2010.

⁷ COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. *Gerenciamento de riscos corporativos – estrutura integrada*. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2009.

A afronta ao caráter competitivo do processo licitatório traz consequências extremamente danosas para toda a sociedade. Nesse sentido, destaca-se trecho da cartilha “Combate a Cartéis em Licitações”⁸ editada pelo Ministério da Justiça, *verbis*:

Para que o Estado empregue seus recursos de maneira apropriada, suas compras precisam ser feitas pelo menor preço possível e sem favorecer qualquer empresa, respeitando-se elevados padrões de isonomia, qualidade e eficiência. Assim, é de fundamental importância que as licitações sejam transparentes e econômicas. Transparência e economicidade estão intimamente relacionadas à concorrência em uma licitação. Licitações com regras transparentes e amplamente conhecidas facilitam a participação de maior número de licitantes, e, se houver efetiva concorrência entre tais participantes, as contratações serão mais econômicas, em benefício do cidadão. Para o Estado, portanto, a efetiva competição entre as empresas nas licitações que promove é a verdadeira “alma do negócio”.

O Acórdão n. 2.140/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União menciona os dez principais tipos de irregularidades graves com indicativo de paralisação (IG-P), observadas nas obras fiscalizadas pelo TCU em 2008, conforme tabela abaixo:⁹

TIPO DE ACHADO	Qtde IG-P
Sobrepço e superfaturamento	48
Irregularidades graves no processo licitatório	14
Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente	14
Alterações indevidas de projetos e especificações	11
Irregularidades graves na administração do contrato	8
Irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental	7
Sub-rogação/ subcontratação irregular de contrato	7
Descumprimento de deliberações do TCU	6
Restrição ao caráter competitivo da licitação	6
Medição / pagamento de serviços não realizados	5

⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. *Combate a cartéis em licitações*. Disponível em: <www.mj.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2010.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.140/2008*. Os dez principais tipos de irregularidades graves com indicativo de paralisação (IG-P). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/951508.PDF>. Acesso em: 16 nov. 2010.

Conforme recente notícia do sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União (CGU),¹⁰ divulgada em 09/07/2010, as irregularidades em processos licitatórios foram novamente os problemas mais encontrados em municípios fiscalizados na 30ª edição do seu Programa de Fiscalização por Sorteio. A CGU registrou problemas com licitações em 57 (ou 95%) dos 60 municípios fiscalizados. As irregularidades envolveram, entre outros, dispensa indevida da licitação; uso de uma mesma licitação para contratar diversas obras; montagem irregular dos processos licitatórios e vínculos familiares entre licitantes e o Prefeito Municipal.

A respeito do cartel em licitações, entendido como um acordo, ainda que implícito entre concorrentes para, principalmente, fixação de preços ou quotas de produção, divisão de clientes e de mercados de atuação, vale ressaltar, conforme a cartilha “Combate a cartéis em licitações” do Ministério da Justiça:

Cartéis são considerados a mais grave lesão à concorrência porque prejudicam seriamente os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis. Ao artificialmente limitar a concorrência, os membros de um cartel também prejudicam a inovação, impedindo que novos produtos e processos produtivos surjam no mercado. Cartéis resultam em perda de bem-estar do consumidor e, a longo prazo, perda de competitividade da economia como um todo.

Segundo estimativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os cartéis geram um sobrepreço estimado entre 10 e 20% comparado ao preço em um mercado competitivo, causando prejuízos de centenas de bilhões de reais aos consumidores anualmente.

Em licitações, os cartéis se manifestam, principalmente, nas seguintes formas:

a) Fixação de preços, na qual há um acordo firmado entre concorrentes para aumentar ou fixar preços e impedir que as propostas fiquem abaixo de um “preço base”.

b) Direcionamento privado da licitação, em que há a definição de quem irá vencer determinado certame ou uma série de processos licitatórios, bem como as condições nas quais essas licitações serão adjudicadas.

c) Divisão de mercado, representada pela divisão de um conjunto de licitações entre membros do cartel, que, assim, deixam de concorrer entre si em cada uma delas. Por exemplo, as empresas A, B e C fazem um acordo pelo qual a empresa A apenas participa de licitações na região Nordeste, a empresa B na região Sul e a empresa C na região Sudeste.

d) Supressão de propostas, modalidade na qual concorrentes que eram esperados na licitação não comparecem ou, comparecendo, retiram a proposta formulada, com intuito de favorecer um determinado licitante, previamente escolhido.

e) Apresentação de propostas pro forma, caracterizada quando alguns

¹⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=131>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

concorrentes formulam propostas com preços muito altos para serem aceitos ou entregam propostas com vícios reconhecidamente desclassificatórios. O objetivo dessa conduta é, em regra, direcionar a licitação para um concorrente em especial.

f) Rodízio, acordo pelo qual os concorrentes alternam-se entre os vencedores de uma licitação específica. Por exemplo, as empresas A, B e C combinam que a primeira licitação será vencida pela empresa A, a segunda pela empresa B, a terceira pela empresa C e assim sucessivamente.

g) Subcontratação, pela qual concorrentes não participam das licitações ou desistem das suas propostas, a fim de serem subcontratados pelos vencedores. O vencedor da licitação a um preço supracompetitivo divide o sobrepreço com o subcontratado.

Por fim, no tocante à realização de obras públicas, destacam-se as irregularidades apuradas em 30 municípios do Estado de Minas Gerais, mediante fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base na Decisão do Plenário n. 440/2002, em representação da Secex-MG sobre irregularidades denunciadas pela imprensa, nas quais foram apuradas fraudes em licitações e desvios de recursos federais em cerca de 80% dos convênios e contratos de repasse firmados.¹¹ Vejamos:

- esquema de fraudes para desviar recursos públicos, envolvendo empresas, prefeitos municipais e comissões de licitação, ante à inexistência física ou à ausência de estrutura administrativa e/ou operacional de empresas participantes de licitações;
- liderança no esquema de fraudes;
- desvio de recursos, evidenciado pela transferência de numerários para entidades distintas das empresas contratadas para a execução dos serviços, configurado na emissão de cheques ao próprio município emitente ou à pessoa física do Prefeito e endossos apostos no verso dos cheques pelas empresas contratadas, em favor de empresas relacionadas com o esquema de fraude;
- conluio entre prefeitos, empresas e comissões de licitação, caracterizado pela montagem de processos licitatórios e pela similitude de modelos gráficos e estilos de preenchimento na quase totalidade das Notas de Empenho e Ordens de Serviço emitidas, inclusive, por prefeituras distintas;
- emissão de Notas Fiscais inidôneas ou irregulares;
- constituição forjada de empresas, ante a ausência de registro das empresas na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais e montagem dos contratos de constituição de empresas e das propostas apresentadas por elas, em licitações;
- abandono de grande parte das obras, algumas sendo reiniciadas com pessoal contratado pelos municípios, sem qualquer vinculação com a empresa inicialmente contratada;
- realização de obras com materiais inferiores, tanto em qualidade quanto em quantidade, divergindo dos planos de trabalho e planilhas aprovados pelos órgãos repassadores;

¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP. *Fraude em licitações de obras públicas*. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/site/media/encontro_tecnico/2004_mg/fraudes_licitacoes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2010.

- insuficiência no detalhamento do objeto por ocasião da aprovação de plano de trabalho e do projeto básico;
- contratos sem Anotação de Responsabilidade Técnica no Crea;
- aprovação pelos órgãos repassadores de prestações de contas relativas à execução de convênios que apresentaram irregularidades graves.

5 O pregão

Pode-se dizer que anteriormente ao advento do pregão, especialmente na forma eletrônica, as principais irregularidades estavam ligadas ao universo limitado de licitantes, o que favorecia o superfaturamento e o conluio, havendo em muitos casos, inclusive, a participação de servidores públicos.

A utilização do pregão, principalmente em sua forma eletrônica, dificulta a ocorrência de tais irregularidades. Todavia, não existe nenhuma modalidade licitatória que não se encontre sujeita a fraudes, sendo possível, mesmo no pregão eletrônico, a participação de licitantes mal intencionados que podem colocar em risco o caráter competitivo do certame. Consoante lição de Benedito de Tolosa Filho:¹²

A modalidade de licitação denominada pregão, que completará 10 anos em maio de 2010, pode ser considerada como o grande marco nas aquisições públicas da década, pois atingiu o seu principal objetivo, ou seja a redução significativa dos preços, sem levar em conta a extrema simplicidade processual. Como afirmamos em nossa obra *Pregão – uma nova modalidade de licitação*, editora Forense, em sua 4ª edição que estará nas livrarias a partir de fevereiro/2010, hoje ele não é mais modalidade opcional para aquisição de bens e serviços de natureza comum, mas obrigatória em razão dos princípios constitucionais de moralidade e eficiência.

No entanto, temos observado um crescente número de licitantes, se é que assim podem ser considerados (o adequado seria meliantes), que têm tentado fraudar ou pelo menos frustrar a competitividade do certame.

Eles têm agido basicamente das seguintes formas:

- a) participam da licitação, apresentam ofertas com valores baixos, mas são inabilitados por não reunirem condições de habilitação, pois na modalidade de pregão as fases são invertidas, colocando em dúvida a lisura da contratação;
- b) procuram os prováveis licitantes antes do certame e tentam extorqui-los, exigindo determinada quantia para que se abstenham de participar, sob a ameaça de cotarem preços baixos para frustrar o certame.

Entretanto, pode-se dizer que o pregão eletrônico é a modalidade mais segura de licitação, em virtude do anonimato dos licitantes até o encerramento da sessão pública realizada pela internet, e mais célere. De acordo com a assessoria de imprensa do Ministério do Planejamento,

¹² TOLOSA FILHO, Benedito de. Fraude nos pregões. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2.398, 24 jan. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14220>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

são cerca de 17 dias para realizar uma aquisição por meio do mecanismo, enquanto uma concorrência, por exemplo, leva em média 120 dias para efetivar-se.¹³

A propósito, o governo federal economizou R\$ 17,2 bilhões em compras públicas ao usar a modalidade de licitação pregão eletrônico entre 2005 e 2009, de acordo com informação divulgada no caderno *Destaques*, edição março-abril, publicado no sítio eletrônico da Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

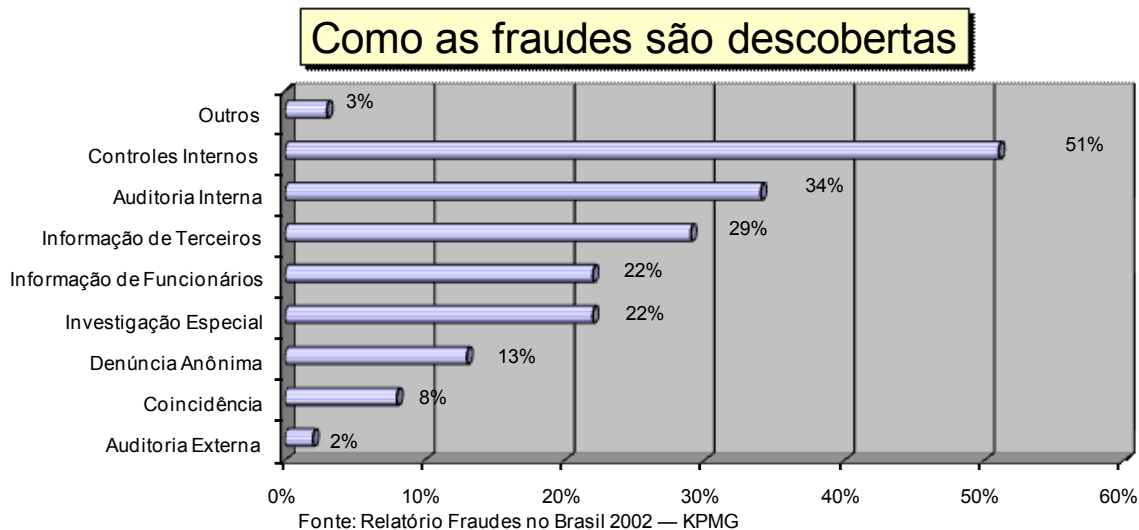
O valor da economia, segundo o governo, é decorrente da diferença entre o preço de referência dos bens e serviços comuns licitados e o valor aceito e contratado pela Administração Pública.

Em 2009, o governo federal comprou, por meio de licitações, um total de R\$ 49,7 bilhões. Dessa quantia, R\$ 20,4 bilhões foram realizados via pregão eletrônico, modalidade atualmente mais utilizada. De acordo com o Ministério do Planejamento, o valor contratado por meio do pregão eletrônico passou de 4%, em 2003, para 55%, em 2009. Em número de processos de compras, o crescimento saltou de 5% para 86% no mesmo período.

Nesse mesmo ano, o governo afirma ter economizado R\$ 5,5 bilhões com o uso do pregão eletrônico. Mais de 290 mil processos de compra foram realizados, sendo 34 mil por meio de pregão eletrônico. Os maiores compradores da União, entre administração federal direta, autarquias e fundações, são órgãos de Brasília, seguidos pelas instituições do governo federal localizadas no Rio de Janeiro.¹⁴

6 Seletividade e materialidade na detecção de fraudes

Claro que a detecção de fraudes implica o desenvolvimento de metodologias cada vez mais acuradas, de modo a potencializar sua eficácia, notadamente ao considerarmos as formas mais usuais mediante as quais são descobertas, conforme o gráfico abaixo:



¹³ CONTAS ABERTAS. *Governo economiza R\$ 17,2 bi com uso de pregão eletrônico*. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalleNoticias.aspx?Id=100>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

¹⁴ *Ibidem*. Acesso em: 16 nov. 2010.

Como afirmamos,¹⁵ é vultoso o número de transações e processos instaurados a serem controlados, sendo necessário o desenvolvimento de técnicas de auditoria específicas de modo a dar vazão às demandas de apuração.

Nesse sentido, desenvolvemos uma metodologia própria que, posteriormente, operacionalizada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais Por meio de um projeto de otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais, estabelecido por meio da Resolução TCEMG n. 04/2009,¹⁶ que permitiu fosse elaborada uma matriz de risco, com base nas frequências de irregularidades em contas municipais, determinando-se em que áreas os esforços de fiscalização deveriam ser realizados, evitando-se a dispersão de recursos materiais e humanos, com severos reflexos na efetividade da Entidade de Fiscalização Superior estudada.

De tão exitosa, a metodologia empregada em 2009, a Olacefs (*Organización Latino Americana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*) agraciou, pela primeira vez em sua história, uma Corte de Contas estadual brasileira com o primeiro lugar no *XII Concurso Anual de Investigación Omar Lynch*, pelo trabalho técnico-científico *Matriz de Risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores*,¹⁷ reconhecendo a relevante contribuição para o fortalecimento, em todo o mundo, do controle governamental.

Dessa forma, entende-se que a disseminação de técnicas que visem à maior efetividade dos órgãos de controle, entre elas a da matriz de risco, permite direcionar os esforços de fiscalização para as matérias de maior relevância em termos de movimentação de recursos públicos. Como exemplo, vejamos os processos de aquisições realizados em Minas Gerais¹⁸ no período de janeiro a novembro de 2009. Da análise dos números, chega-se à conclusão que de um universo de quase 27 mil processos licitatórios instaurados, a análise de apenas 186 deles, na modalidade concorrência, permite auditar cerca de 50% de todo o valor de despesa licitada, vejamos:

¹⁵ MOURÃO, Licurgo. Dez anos de gestão fiscal responsável: experiências para a efetividade do controle governamental como instrumento de responsabilidade fiscal. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n. 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 231-285.

¹⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Resolução n. 04/2009*. Institui o projeto de otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2009/R04-09.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

¹⁷ MOURÃO, Licurgo; VIANA FILHO, Gélzio G. *Matriz de Risco, Seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores*. *Organización Latino Americana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores: "XII Concurso Anual de Investigación Omar Lynch"*. Disponível em <<http://www.olacefs.net/uploaded/content/article/2041615571.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2009.

¹⁸ COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS – Prodemge. *Armazém Siad – business objects*. Disponível em: <<https://www1.armazem.mg.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktopmaps/InfoView/main/main.do?objId=0>>. Acesso em: 12 nov. 2009.



7 Conclusão

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

Dois pontos que deveriam ser repensados se referem à inversão das fases de habilitação e de julgamento de propostas e a adoção do pregão, especialmente em sua forma eletrônica, como modalidade básica a ser utilizada sempre que possível.

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

Referências

AFFONSO, Neusa Coutinho. *Fraude em licitações de obras públicas*. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/site/media/encontro_tecnico/2004_mg/fraudes_licitacoes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2140/2008*. Os dez principais tipos de irregularidades graves com indicativo de paralisação (IG-P). Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/951508.PDF>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Combate a cartéis em licitações*. Disponível em: <www.mj.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2010.

BRASIL. *Constituição* (1988). Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 jul. 2009.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=131>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – Coso. *Gerenciamento de riscos corporativos – estrutura integrada*. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2009.

CONTAS ABERTAS. *Governo economiza R\$ 17,2 bi com uso de pregão eletrônico*. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=100>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – Prodemge. *Armazém de informação Siad – business objects*. Disponível em: <<https://www1.armazem.mg.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktopmaps/InfoView/main/main.do?objId=0>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – Ibraop. *Fraude em licitações de obras públicas*. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/site/media/encontro_tecnico/2004_mg/fraudes_licitacoes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Resolução n. 04/2009*. Institui o projeto de otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2009/R04-09.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

MOURÃO, Licurgo. Dez anos de gestão fiscal responsável: experiências para a efetividade do controle governamental como instrumento de responsabilidade fiscal. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n. 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 231-285.

MOURÃO, Licurgo; VIANA FILHO, Gélzio Gonçalves. Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 74, n. 1, p. 41-78, jan./mar. 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Diretrizes para as normas de controle interno do setor público*. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

RAMOS, Jéferson M. et al. Principais achados de auditoria em licitações no TCEMG. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/alei8666eotcemg/PDF/Minicurso%20PRINCIPAIS%20ACHADOS%20DE%20AUDITORIA.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

TOLOSA FILHO, Benedito de. Fraude nos pregões. Jus Navigandi. Teresina, ano 15, n. 2.398, 24 jan. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14220>>. Acesso em: 14 nov. 2010.