

CORRUPÇÃO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

A princípio todo e qualquer contrato administrativo deverá ser precedido de licitação e cabe a Administração Pública acompanhar e evitar irregularidades para que as compras sejam realizadas com sucesso. Mas sabemos que o processo licitatório está sujeito a fraudes, surgindo assim à corrupção.

Segundo o artigo “A corrupção no orçamento: fraudes em licitações e contratos”, apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa - ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público, por Fabiano de Castro em 2010, é possível determinar e visualizar indícios da presença da corrupção e de existe fraudes. São eles:

Sinais Exteriores de Riqueza

Sinais exteriores de riqueza são as evidências mais simples de serem detectadas por meio de teste de observação, sinalizando que algo de errado ocorre na administração pública. Essas evidências podem ser obtidas por meio de questionamentos sobre a evolução patrimonial dos gestores antes de assumir o cargo. É comum obter declarações de que o grupo de amigos e parentes das autoridades municipais exibe bens de alto valor, adquiridos de uma hora para a outra, como carros e imóveis.

Ausência de Segregação de Funções

Este princípio de controle interno administrativo deve ser observado, pois quando ausente a segregação de funções na execução da despesa, é um forte indicador da existência de fraude. As funções de solicitação de material, compra, armazenamento, pagamento e consumo devem ser segregadas, e não centralizadas em uma ou duas pessoa (por exemplo: apenas no presidente da licitação e no secretário de administração e finanças, ou no próprio prefeito).

Resistência em Prestar Contas à Sociedade

A transparência não convém aos gestores que se utilizam da corrupção para desviar recursos. Portanto, eles não admitem que dados contábeis e outras informações da administração pública sejam entregues a organizações independentes e aos cidadãos, nem que estes tenham direito de acesso ao que se passa no Executivo.

Falta de Recursos para Pagamento de Fornecedores

Este princípio de controle interno administrativo deve ser observado, pois quando ausente a segregação de funções na execução da despesa, é um forte indicador da existência de fraude. As funções de solicitação de material, compra, armazenamento, pagamento e consumo devem ser segregadas, e não centralizadas em uma ou duas pessoa (por exemplo: apenas no presidente da licitação e no secretário de administração e finanças, ou no próprio prefeito).

Etapa Execução da Despesa Pública

Esta etapa do ciclo orçamentário é o centro do tipo de corrupção objeto de estudo: a utilização de empresas inidôneas para fraudar licitações e contratos. A execução é a mais visível em relação às outras etapas do processo orçamentário, quais sejam: elaboração, aprovação, avaliação e controle.

Segundo o Tribunal de Contas da União, em resposta a entrevista enviada pela Revista “Negócios Públicos”, quando o TCU encontra alguma impropriedade ou irregularidade, determina a correção das falhas ou a adoção de providências para melhorar o desempenho da gestão do órgão. Naquelas situações em que seja comprovado algum tipo de lesão ao erário, o TCU determina a instauração de procedimento administrativo que tem por objetivo a identificação de responsáveis e o ressarcimento dos prejuízos causados (Tomada de Contas Especial).

“Também é importante deixar claro que as irregularidades detectadas pelas fiscalizações do tribunal não se tratam necessariamente de casos de corrupção. A maior parte dos gestores que são condenados pelo TCU a devolver recursos públicos federais não está envolvida em desvios. O que ocorre é uma falta de conhecimento da legislação”.

Quando o TCU identifica indícios de fraude ou de qualquer outro crime no curso de uma fiscalização que impliquem dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, tem a obrigação legal de informar o fato ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis. Nesses casos, quanto ao dano cometido, o TCU pode aplicar sanções como multa e condenação a ressarcimento do débito, porém não tem competência para investigar ou condenar gestores por cometimento de crimes.

“Há, portanto, uma importante contribuição do TCU no combate à corrupção no País, sobretudo no que se refere à expectativa de controle gerada pelas suas constantes fiscalizações junto aos órgãos públicos, porém, a prática desse tipo de crime é apurada pelas autoridades competentes, como, por exemplo, o Ministério Público da União e a Polícia Federal”.



E dos julgamentos e apreciações dos processos de controle externo, algumas das irregularidades em licitações observadas pelo tribunal, especialmente nas áreas de obras e aquisições com recursos do Governo Federal, são:

- projeto inadequado ou desatualizado;
- sobrepreço e superfaturamento de preços;
- prática do “jogo de planilhas”;
- utilização de aditivos contratuais irregulares;
- direcionamento de licitações;
- utilização de empresas de fachada;
- conluio entre empresas;
- utilização indevida de dispensa ou inexigibilidade.

Por fim, nos casos em que o TCU considera grave a infração cometida, poderá declarar a inabilitação do responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal. No mesmo sentido, nas situações de fraude comprovada à licitação, o tribunal declarará a

inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Segundo o TCU, as fraudes podem ocorrer em qualquer das fases do processo de licitações e contratos. A título de exemplo, e reforçando a ressalva de que nem toda irregularidade detectada trata necessariamente de fraude, no ano de 2012, entre as 200 obras mais importantes fiscalizadas pelo TCU, as equipes de auditoria identificaram deficiências de projeto em 49% delas. Já a irregularidade do tipo superfaturamento ou sobrepreço foi identificada em 46% das obras.

Segundo a professora e consultora jurídica em licitações, Simone Zanotello, os caminhos usados, pelos corruptos, para fraudar licitações e desviar dinheiro público são os mais diversos. “Usa-se a licitação, mas também usam-se os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. A fraude poderá ocorrer por meio de elevação arbitrária dos preços, do oferecimento de produto que não atende ao edital, do recebimento por uma execução não efetuada no todo ou em parte, dentre muitas outras ocorrências que oneram os cofres, e que podem ter ou não a conivência do agente público”, conta Simone.



Para ela, de uma maneira geral, todas as modalidades licitatórias estão sujeitas a fraude. “No entanto, a modalidade Convite, por não exigir publicação em

órgão de imprensa oficial, mas somente o convite por parte da Administração a pelo menos 3 empresas e a afixação do aviso do edital em mural no próprio órgão, acaba por ser um facilitador para ações indevidas. Nesse caso, poderão ocorrer conluíus ou cartéis entre os participantes, com ou sem a conivência do agente público. Não é incomum ouvirmos casos em que o próprio licitante, que é o suposto ganhador do convite, incumbe-se de arrumar as outras duas propostas que irão integrar o convite, num verdadeiro desrespeito à legislação e aos princípios licitatórios”, explica.

As fraudes em licitação podem ocorrer nas várias etapas da licitação – tanto interna quanto externa, bem como na execução contratual. Segundo a professora, na fase interna, ela poderá estar contida no direcionamento da licitação a determinada empresa, de forma dolosa ou culposa por parte do agente público, por ocasião da preparação de documentos como termo de referência/projeto básico e edital, por meio de exigências em relação ao objeto ou as demais condições da licitação (entrega, documentação, etc.) que somente poderiam ser atendidas por uma empresa específica.

“Com a fase externa, o risco é o mesmo. Poderá haver a formação de conluíus ou cartéis entre os licitantes, com ou sem o conhecimento do agente público. E na execução contratual, a fraude poderá estar presente por meio do pagamento ao fornecedor sem a execução do objeto ou diante de sua execução ineficiente, o cumprimento do contrato de modo diverso do que ajustado na licitação, com prejuízo aos cofres, a concessão de aditamentos ou aumentos de preços sem previsão legal, dentre outras ocorrências, que poderão ou não ter o envolvimento do agente público”, afirma Simone.

A partir dos relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU), em razão do permanente trabalho de auditoria e fiscalização da gestão dos recursos federais sob a responsabilidade de órgãos públicos e privados, é possível identificar as irregularidades mais frequentemente detectadas na área de licitações – provocadas não necessariamente por má-fé, mas também por desinformação ou despreparo do gestor público. Entre as principais falhas estão: a restrição da competitividade; montagem, simulação e/ou direcionamento de processos, incluindo a participação de empresas fantasmas; dispensas e inexigibilidades em desconformidade com os normativos vigentes; e, ainda, certames cujos preços são superiores à média de mercado.

A depender da gravidade e da peculiaridade das situações encontradas, a CGU assim como TCU, aciona os demais órgãos de defesa do Estado (Polícia Federal, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União), para que adotem as providências, em suas respectivas áreas de atuação.

Em resposta a entrevista enviada pela Revista “Negócios Públicos”, a Controladoria Geral da União afirmou que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um grande avanço nas finanças públicas e permitiu ao Brasil alcançar outro patamar de governança e de responsabilidade no uso dos recursos públicos. “A Lei, assim como outros normativos, associada ao trabalho integrado da CGU com os demais órgãos de defesa do Estado brasileiro, tem produzido resultados significativos na defesa do patrimônio público, transparência da gestão, prevenção e combate à corrupção. Cabe destacar que a alteração da LRF por meio da Lei Complementar 131/2009, que determinou a disponibilização, em tempo real, na Internet, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, também tem grande potencial de redução de casos de corrupção, pelo seu poder inibidor e pelo fortalecimento do controle social por meio do acesso a informações”.



Penalidades

Conforme a professora Simone, a fraude em licitação poderá ser tratada na seara administrativa, civil e penal, atingindo não só o fornecedor, mas também o agente público que atuou em conjunto.

“No âmbito administrativo, a fraude em licitação deverá ser apenada com a declaração de inidoneidade do fornecedor para licitar ou contratar com qualquer órgão da Administração Pública, em razão da má-fé. A Lei 10.520/02, que regula o pregão, também prevê a pena de suspensão do direito de licitar e contratar com o ente por até 5 anos, em caso de fraude. Ambas as penalidades não excluem, ainda, a aplicação da multa. Quanto ao agente público, na seara administrativa ele será penalizado em âmbito funcional, em conformidade com as regras previstas nos estatutos e outras normatizações que regulam as atividades do servidor”, explica.

Também explica que no âmbito civil, as ações fraudulentas podem gerar o dever de ressarcimento aos cofres públicos pelos prejuízos causados, visando à recomposição patrimonial, podendo atingir fornecedores e agentes públicos.

“Por fim, em âmbito penal, a Lei 8.666/93, em seus arts. 89 e 99, prevê os chamados “crimes na licitação”. São condutas como fraudar ou frustrar o caráter competitivo da licitação, patrocinar interesse privado nas licitações ou contratações, devassar sigilo de proposta, etc. Essas ações podem atingir tanto o fornecedor quanto o agente público, e a penalização inclui detenção e multa. Os crimes da Lei 8.666/93 são de ação penal pública incondicionada, cabendo ao Ministério Público promovê-la. Nesse caso, qualquer pessoa poderá provocar a iniciativa do MP, fornecendo-lhe informações sobre o fato e sua autoria, bem como as circunstâncias em que se deu a ocorrência. Além disso, o próprio Código Penal prevê dispositivos para tratar de crimes contra a Administração Pública”.

Como evitar fraudes e corrupções nas licitações

Para Simone, as fraudes e a corrupção nas licitações somente poderão ser evitadas quando os supostos envolvidos (agentes públicos e privados) colocarem em prática os ditames da legislação e os princípios que regem a licitação. “Nas hipóteses em que a fraude ocorre somente em nível dos fornecedores, sem a conivência do agente, que deverá ficar atento para sinais que possam demonstrar a existência de más práticas, como um conluio, cartel, etc. Além disso, o efetivo exercício da fiscalização contratual é imprescindível para eliminar maus hábitos que os fornecedores possam ter. O segredo é acompanhar de perto as licitações e contratos, e agir rapidamente nas ocorrências”, esclarece.

Ela também entende que uma legislação é muito importante para coibir os casos de fraude e corrupção – a Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92. “Ela prevê condutas como enriquecimento ilícito, atos que causem lesão ao erário e ações ou omissões que atentem contra os princípios da Administração Pública ou que violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Ela incide sobre agentes públicos e privados, e prevê sanções como: ressarcimento aos cofres públicos, perda da função pública, suspensão de direitos polí-

ticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios e incentivos fiscais”, conclui.

Segundo a CGU um dos indícios/sinais de fraude ou corrupção em uma licitação é aquela de itens aparentemente desvinculados dos objetivos de um programa de governo, com grau de complexidade que restrinja a competitividade, a preços majorados ou quando efetuada de forma oculta, tem o potencial de ser objeto de fraude e de não atender as suas necessidades de escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Para prevenir a ocorrência dessas fraudes, a CGU criou, em 2008, o Observatório da Despesa Pública (ODP), uma unidade composta por técnicos especializados, que utiliza tecnologia da informação (TI) de ponta, capaz de cruzar dados de diferentes sistemas, na busca por sinais de má aplicação dos recursos federais – uma espécie de “malha-fina”. No momento em que os analistas identificam algum gasto atípico, acionam o ministério ou órgão do Executivo Federal responsável, para que apresente justificativas. Caso a resposta não seja suficiente, é realizada uma fiscalização ou auditoria para aprofundar a investigação.

Já no campo da repressão, a CGU criou uma Comissão Especializada de Processo Administrativo de Fornecedores (CPAF), que tem como atribuição conduzir processos nos quais se tenham em causa a aplicação, pelo Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, das sanções previstas no art. 87 e no art. 88 da Lei 8.666/93, ou seja, atua em casos graves de irregularidades em licitações e contratos públicos no âmbito do Poder Executivo Federal (Art. 18 da Lei 10.683/02). **NP**

