

## Análise das fiscalizações da CGU oriundas de denúncias envolvendo obras sob gestão do ministério das cidades

Autores	Filiação	Email
Marcele Cristina Mattioda Damasceno		mdamasceno@gmail.com
Francisco Eduardo de Holanda Bessa		medeiros2002@gmail.com

Direitos de cópia - creative commons.

Recebido em: 16-01-15

Aprovado em: 18-09-15

Disponibilização no site

Páginas: 81-101

ID do artigo 1870

Editor Científico: Prof. Dr. Osni Hoss, Ph.D.

### Resumo

Com a Reforma do Estado, iniciada em 1995, o controle das ações da Administração Pública brasileira passou a ser destacado, e os órgãos responsáveis por esse controle passaram a adotar procedimentos com vistas a um melhor desempenho. Nas várias instâncias de controle criadas pela Reforma, encontra-se o controle social, exercido por entidades ou pelo próprio cidadão. Para atender a essa demanda, a Controladoria-Geral da União, órgão responsável pelo Controle Interno do Poder Executivo Federal, criou um sistema de recepção de denúncias referentes a irregularidades verificadas na realização de obras públicas. Porém, o próprio controle realizado pela Controladoria deve ser avaliado, tendo em vista sempre a busca de melhoria para o sistema. Dessa forma, este trabalho buscou analisar os resultados obtidos na apuração de denúncias por meio de fiscalizações, tanto advindas do cidadão como de entidades (controle social), numa pesquisa que abrangeu as denúncias relativas a programas do Ministério das Cidades, apresentadas no período de 2008 até 30 de junho de 2011. Os resultados demonstraram a necessidade de melhorias no processo de fiscalização de obras a partir da recepção de denúncias.

**Palavras-chave:** Controle social. Denúncias. Reforma do Estado. Controladoria-Geral da União.

### Abstract

Since the reform of the Brazilian state apparatus launched in 1995 highlighted the importance of the control and oversight over the Public Administration, the agencies which are responsible for this control have adopted procedures focused on the improvement of its own performance. One of the types of control fostered by the referred reform is the one performed by the citizens (social control), who can denounce and file complaints regarding the misuse of federal public money. The Office of the Comptroller General (CGU) is the agency in charge to run the Internal Control System of the Federal Executive Branch in Brazil. CGU receives the complaints and is supposed to evaluate and continuously improve the process of analysis and follow-up of referred complaints. Thus, this study aims to analyze the results obtained in the follow-up of complaints presented to the CGU by the citizens or their representative associations, in the period from 2008 until June 30, 2011 related to programs managed by the Ministry of Cities. The results showed that there's room for improvement in the effectiveness of the job performed by the CGU.

**Keywords:** social control. Complaints. reform of the Brazilian state apparatus. Office of the Comptroller General.

## 1 Introdução

A Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, responsável, entre outras funções, por auditorias e fiscalizações referentes à aplicação do dinheiro público.

Essa atribuição é exercida por meio de sua Secretaria Federal de Controle Interno, que avalia a execução dos orçamentos da União, fiscaliza a execução dos programas de governo e realiza auditorias da gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, conforme previsto na Lei nº 10.180/2001.

A Secretaria Federal de Controle Interno atua de diferentes formas na fiscalização dos recursos federais repassados a estados e municípios. Pode, por exemplo, partir de um planejamento interno, com o objetivo de identificar as ações governamentais que apresentam maiores riscos de terem seus objetivos não alcançados ou então partir de demandas externas recebidas, tais como denúncias e solicitações de autoridades.

Essa Secretaria tem o importante papel de motivar a criação de formas de controle interno e de sua melhoria, buscando a evolução dos programas de governo. Como estabelecido na IN SFC nº 01/2001, as atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal destinam-se, também, ao aperfeiçoamento da gestão pública, quanto à formulação, ao planejamento, à coordenação, à execução e ao monitoramento das políticas públicas.

Nos Ministérios, o acompanhamento das atuais atividades de controle é realizado pelas Coordenações-Gerais de Auditoria da referida Secretaria, as quais são responsáveis pelo planejamento e pela supervisão técnica das fiscalizações realizadas pelas Unidades Regionais da CGU em cada um dos estados da Federação. Quando o objeto fiscalizado situa-se no Distrito Federal, a fiscalização é feita pela própria Coordenação-Geral.

Por outro lado, diante do grande número de recursos públicos federais repassados a estados e municípios, é inviável que os órgãos de controle tenham capacidade operacional para fiscalizá-los integralmente. As denúncias provenientes de cidadãos, objeto de estudo do presente artigo, podem ser encaradas como uma forma de controle social e ajudam a indicar onde podem estar ocorrendo irregularidades e desvios de recursos.

Porém, verifica-se significativa oportunidade de aprimoramento no âmbito da Administração Pública para avaliar seu trabalho e os respectivos resultados, comparando-os com parâmetros gerenciais por meio de mecanismos específicos, visando a sua melhoria. A falta de um tratamento gerencial sistematizado gera sobrecarga de trabalho às diferentes entidades envolvidas no controle interno, como: CGU, gestores, Ministério Público, Tribunal de Contas da União e outros.

Com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, que inclui a melhor utilização dos recursos públicos, e a evitar sobrecarga do trabalho referente a seu controle, é adequado que as denúncias recebidas na CGU tenham um tratamento sistematizado.

Para se ter uma visão gerencial dos resultados obtidos na apuração das denúncias, é necessário que haja um monitoramento da procedência (total ou parcial) das denúncias, dos fatos denunciados, dos requisitos considerados para motivar sua fiscalização *in loco* e das constatações apontadas nas ações de controle.

Nesse contexto se insere o objetivo deste trabalho que é: analisar os resultados obtidos em fiscalizações realizadas para apuração de denúncias, de modo a se vislumbrar um tratamento gerencial sistematizado, bem como necessidades de

aperfeiçoamento no processo de seleção e de análise das denúncias.

Para alcançar o objetivo final, são desenvolvidos os seguintes objetivos secundários:

- a) Efetuar um mapeamento das denúncias que originaram fiscalização quanto à origem e a outros aspectos envolvidos;
- b) Avaliar a efetividade das fiscalizações realizadas, no que tange à possibilidade de correção dos problemas identificados;
- c) Analisar alternativas de requisitos a serem exigidos, para que uma denúncia seja apurada por meio de fiscalização *in loco*.

Cabe ressaltar que os resultados obtidos nas fiscalizações não devem ser interpretados como uma etapa isolada e desconectada da gestão pública sobre os programas e ações governamentais, mas como uma fase retroalimentadora do planejamento estratégico realizado pelos gestores públicos federais, para melhoria dos seus controles internos e aprimoramento da própria política pública.

## **2. Reforma Gerencial, Controle Social, Procedimento e Instrução da Denúncia na CGU**

A administração gerencial representa uma estratégia para a redução dos custos e para tornar eficientes os serviços prestados pelo Estado, além de proteger o patrimônio público da corrupção e dos interesses particulares. Segundo Bresser-Pereira (1998), algumas das características que definem a administração pública gerencial são: obtenção de resultados, descentralização e incentivo à criatividade e à inovação e contrato de gestão como instrumento por meio do qual é feito o controle sobre os gestores públicos. Como componente básico dessa reforma, Bresser-Pereira (1997) acredita, que entre outros, o aperfeiçoamento da democracia representativa abriria espaço para o controle social ou democracia direta.

O controle, segundo Franco (1997, *apud* MOREIRA, 2010), tem como principais funções as seguintes: organização adequada de um sistema de informações gerenciais, de modo a que se possa conhecer os fatos ocorridos e os resultados obtidos com as respectivas ações; permanente avaliação entre o desempenho esperado e o obtido; classificação da variação entre estimativa e desempenho; identificação de causas e dos responsáveis pelas variações; recomendações para a implantação de medidas corretivas.

Nessa perspectiva, os mecanismos de controle devem fornecer subsídios para ajustar ou corrigir a direção dos processos, para que as metas dos programas aprovados sejam alcançadas e ocorra a retroalimentação de novos planejamentos. A finalidade dos mecanismos de controle é, enfim, prevenir e garantir a aplicação regular dos recursos públicos (BARBOSA, 2002). Assim, há necessidade de um sistema de controle e de um tratamento gerencial do respectivo processo e procedimentos a serem seguidos.

Com o avanço da democracia após o período de regime militar, foram introduzidos mecanismos de incentivo à participação popular na definição, na execução e na avaliação das políticas públicas, proporcionando uma rearticulação das relações entre o Estado e a sociedade, a qual passou a ser mais participativa. Como consequência desse processo, a Reforma Gerencial da Administração Pública, iniciada em 1995, voltou-se para as demandas da sociedade, deslocando o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão. A partir de então, vários dispositivos legais foram introduzidos no ordenamento jurídico, com o objetivo de agregar eficiência, transparência e controle dos gastos públicos. Um dos marcos

dessa Reforma foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, à Constituição de 1988 que, entre outras mudanças, alterou a redação do artigo 37, *caput*, acrescentando o princípio da eficiência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

Conforme descrito por Vasconcelos (2009), uma nova concepção de legalidade foi construída, passando de uma natureza formal, para uma de caráter material, na qual se avalia a satisfação dos interesses públicos, atendendo ao princípio da eficiência nos atos administrativos. Portanto, a Reforma Gerencial promoveu mudanças nos paradigmas da Administração Pública brasileira, propondo o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos pelo Estado.

Entretanto, conforme Dropa (2011), esse objetivo só pode ser alcançado por meio do controle social, com a participação ativa da sociedade na fiscalização dos serviços públicos. Para esse autor, descentralizar a administração, instituindo mecanismos de controle social e de participação popular, é uma maneira eficaz de garantir a transparência e evitar a corrupção.

Conforme definido por Braga (2010), o controle social ou o chamado "controle democrático" é toda intervenção da população na gestão pública, de forma a garantir seus direitos. É um instrumento de participação social e de coibição da corrupção, a partir do momento em que a sociedade organizada vigia, mais próximo da execução, a atuação de seus prepostos, eleitos no uso do recurso público. Para Lemos (2008), o controle social se apresenta como um eficaz aliado do combate à corrupção, devido ao enorme contingente da população que pode fiscalizar a ação estatal.

Observar que a participação dos cidadãos no controle da aplicação dos gastos públicos é fundamental para o desenvolvimento do Estado democrático. Por sua capilaridade e representatividade, o controle social desempenha o papel de gerador de informações da gestão pública. Com isso, alimenta os órgãos de controle institucional, orientando-os sobre o risco e otimizando sua atuação (BRAGA, 2011).

Segundo Lago (2008), a participação popular transformou-se no referencial tanto para a ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares aos processos decisórios, envolvendo a aplicação de recursos públicos, quanto para a garantia da eficiência na execução das políticas públicas governamentais. Para Castro (2008), uma sociedade vigilante e participativa – com ação focada no interesse coletivo – contribui para melhorar a qualidade da Administração Pública e a redução da corrupção no País.

Essa participação popular pode ser exercida tanto pela sociedade civil organizada, quanto pelo cidadão individualmente, sendo a denúncia uma das principais formas de exercício desse controle. Na opinião de Ferreira (2000), a denúncia é um instrumento de controle social positivo no combate às irregularidades, na medida em que: supre deficiências dos sistemas de controle tradicionais; combate a acobertamentos nos órgãos denunciados e contribui para que as apurações sobre as irregularidades se realizem.

Entretanto, para que o controle social funcione de forma efetiva, é necessário o acesso à informação por parte de toda a sociedade e a implementação de mecanismos de comunicação do cidadão com o Estado. Na visão de Di Pietro (1998), é preciso que o controle social seja inserido na cultura da população. Isso é feito por meio da conscientização de que a sociedade tem direito de participar do controle social e da criação de instrumentos de participação popular.

Como primeira iniciativa, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado previu o desenvolvimento do sistema de recebimento de reclamações e de sugestões

do cidadão sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos. Segundo Lemos (2008), um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e de atos arbitrários por parte dos governos. Por outro lado, é pré-condição para o engajamento do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública; portanto, é pré-condição para uma democracia mais efetiva.

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma das iniciativas, onde são apresentadas informações provenientes da consolidação de dados referentes à execução dos programas e ações dos órgãos do governo federal. De acordo com o Boletim Informativo n.º 8 (CGU, 2011), os recursos divulgados no referido Portal ultrapassaram R\$ 8,5 trilhões, tendo sido dispostos em mais de 1,2 bilhões de informações registradas.

À medida que se informa, o cidadão passa a ter melhores condições de participar dos processos decisórios e de identificar falhas em projetos que envolvem o erário público. Durante todos esses anos, a quantidade de denúncias recebida pela CGU foi crescendo, seguindo a tendência geral motivada pelo aumento do controle social e pela transparência das informações. Entretanto, a qualidade das denúncias não segue a mesma tendência, uma vez que a maior parte delas é arquivada sumariamente, por estar fora da competência da CGU ou por não apresentar consistência suficiente, conforme gráfico 1.

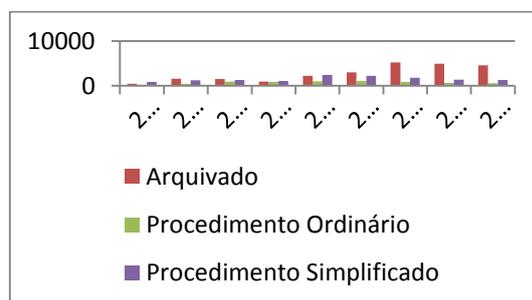


Gráfico 1: **Demonstrativo da recepção das denúncias**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados fornecidos por unidade interna da CGU

Esse resultado evidencia que ainda há falta de conhecimento dos cidadãos, quanto aos requisitos mínimos de admissibilidade de uma denúncia pela CGU. Os indicadores de denúncias arquivadas observados em todos os anos comprovam essa falta de conhecimento.

Na CGU, as denúncias são classificadas como demandas especiais. Além das denúncias, as demandas especiais incluem solicitações e requisições de ações de controle ou mesmo pedidos de informação sobre a aplicação de recursos públicos federais. Um dos tipos de ação de controle adotados pela CGU é a fiscalização, definida pela IN SFC nº 01/2001 como uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, se corresponde às especificações estabelecidas, se atende às necessidades para as quais foi definido, se guarda coerência com as condições e as características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes.

Todas as demandas especiais recebidas pela CGU são devidamente protocolizadas e identificadas por um Número Único de Protocolo (NUP), sendo

registradas e classificadas no Sistema de Gestão de Informações (SGI) do órgão. Na solicitação de ação de controle, o demandante requisita a fiscalização dos recursos federais, podendo ser o pedido acompanhado de denúncia. O demandante dessa ação deve estar vinculado a um órgão superior da Administração Pública Federal ou da Justiça (federal, estadual ou municipal), a órgãos do Ministério Público ou do Tribunal de Contas da União.

Pela Lei nº 10.683/2003, é responsabilidade da CGU dar andamento às denúncias fundamentadas que receber de entidades da sociedade civil, de organizações ou do cidadão. As denúncias devem referir-se a lesões ou ameaça de lesão ao patrimônio público, cabendo à Secretaria Federal de Controle Interno a execução das respectivas ações de controle.

De acordo com o Manual de Demandas Especiais da CGU (2010), qualquer cidadão está apto a denunciar a malversação dos recursos públicos, bem como qualquer instituição ou autoridade pode encaminhar uma denúncia recebida. A CGU recebe, avalia e decide sobre a oportunidade ou não de apuração, seja por meio da realização de ação de controle específica, seja por meio de aprofundamento da situação junto aos gestores federais.

Conforme disposto no Manual de Demandas Especiais (CGU, 2010), é feito um levantamento de informações sobre o assunto denunciado, visando a identificar a existência de ação de controle já realizada e o envolvimento de recursos federais e avaliar os pontos críticos. As Coordenações-Gerais analisam o teor da demanda, adotando uma das seguintes providências: a) inclusão em trabalho em andamento no órgão gestor; b) utilização como subsídio para futuras ações de controle; c) envio ao gestor para conhecimento, manifestação e/ou adoção de providências; d) arquivamento, em decorrência da carência de elementos que possibilitem uma atuação efetiva junto aos gestores federais.

Ferreira (2000) explica que a preservação da identidade do denunciante é essencial para evitar intimidações, retaliações e perseguições. Por isso, diversas irregularidades deixam de ser comunicadas, por temor às consequências que possam advir da denúncia. Nessa linha, de acordo com o sítio da CGU, o denunciante deve se manifestar quanto ao desejo de que sua identidade seja preservada.

### **3. Metodologia**

Como o objetivo do trabalho é analisar os resultados obtidos em fiscalizações realizadas para apuração de denúncias, de modo a visualizar um tratamento gerencial sistematizado e identificar necessidades de aperfeiçoamento no processo de triagem e de análise das denúncias, a pesquisa pode ser classificada como explicativa, uma vez que busca verificar procedimentos relacionados com os mecanismos de atuação da CGU.

Richardson *et al.* (1999) define a pesquisa explicativa como aquela que busca analisar determinados fenômenos e a inter-relação entre suas variáveis. Com relação aos meios utilizados, a pesquisa é classificada como documental, porque foram consultados documentos para a coleta dos dados necessários, além de bases de dados digitais. O enfoque da pesquisa foi quantitativo, porque nos dados encontrados foram destacados os percentuais de cada um.

O contexto de realização da pesquisa dos dados é assim descrito: com o surgimento do Ministério das Cidades, a CGU criou, em 2003, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades. Ao longo dos anos, foi crescente o destaque desse Ministério, como demonstra a evolução de sua dotação orçamentária a partir de 2004

(gráfico 2).

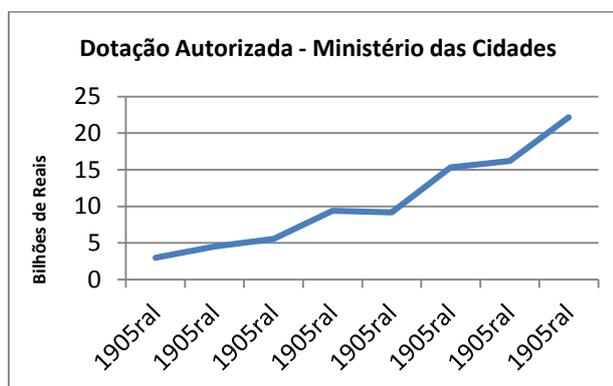


Gráfico 2: **Demonstrativo da dotação orçamentária do Ministério das Cidades**

Fonte: SIAFI, 2011

No âmbito dos programas sob gestão do Ministério das Cidades, as transferências de recursos financeiros federais são realizadas por meio de Contratos de Repasses (transferências voluntárias) ou Termos de Compromisso (transferências obrigatórias), firmados com os entes federados por intermédio da Caixa Econômica Federal. Essa instituição atua como mandatária da União e é responsável pelo acompanhamento da aplicação dos recursos. Diferentemente das transferências voluntárias - cujos recursos podem ser direcionados devido a seu caráter discricionário -, as transferências obrigatórias correspondem aos recursos para execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Para delimitar o âmbito dos recursos públicos, apenas as transferências de recursos federais originados do Orçamento Geral da União, realizadas aos entes federados por meio da Caixa Econômica Federal, foram selecionadas para análise, em um vasto quadro de informações a respeito da execução dos empreendimentos, das liberações, de desbloqueios, de históricos da evolução física entre outras, possibilitando a análise realizada.

No âmbito dos documentos, a pesquisa focalizou as ações de fiscalização provenientes de denúncias recebidas pela CGU e relacionadas a recursos públicos federais, repassados pelo Ministério das Cidades a entes federados por meio de transferências, para programas e ações previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei do Orçamento Anual (LOA). Tais recursos destinavam-se à realização de obras públicas de infraestrutura urbana, de saneamento e de habitação, cujos trabalhos foram iniciados em 2008 e concluídos até 30 de junho de 2011. O critério utilizado para a seleção dos documentos foi a existência de uma denúncia; portanto, as fiscalizações originadas de solicitações de ação de controle por um ente externo foram consideradas somente quando foi disponibilizado o teor de uma denúncia, sendo utilizado o termo “solicitação de ação de controle” para esses casos. Por outro lado, quando as fiscalizações tiveram como motivação uma denúncia encaminhada, sem a requisição de uma ação de controle, o termo utilizado foi “simples denúncia”.

O levantamento dos dados seguiu os seguintes procedimentos: inicialmente, foi realizada uma pesquisa nos sistemas corporativos da CGU, sobre as fiscalizações planejadas pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades, cuja realização e conclusão tenham ocorridos no citado período abrangido pela pesquisa. Para identificar as ações de controle provenientes de demandas especiais, foram selecionadas apenas as que apresentavam um NUP relacionado. Depois, foram

localizados os Relatórios de Demandas Especiais resultantes das ações de controle selecionadas, realizando-se uma pré-análise de cada um dos relatórios, com o objetivo de verificar os Contratos de Repasse que foram efetivamente fiscalizados em função de uma denúncia relacionada. Nos casos em que a denúncia especificava apenas irregularidade em determinada área, sem maiores informações que pudessem relacionar os fatos denunciados aos Contratos de Repasse, foram consideradas todas as fiscalizações realizadas. Entretanto, quando os dados disponibilizados permitiram identificar os Contratos de Repasse correspondentes, os demais contratos fiscalizados sem relação com a denúncia foram excluídos da amostra.

Algumas demandas tiveram que ser desconsideradas em virtude da não localização de nove Relatórios de Demandas Especiais, resultados de fiscalizações por ocasião de Sorteio Público de Municípios, possivelmente por não terem sido gerados à época. A consulta aos respectivos Relatórios dos Sorteios demonstrou que não havia menção às denúncias relacionadas, não sendo possível considerar essas ações de controle na amostra. Também foi excluído um Relatório de Demanda Especial que se encontrava criptografado em função de segredo de justiça. Assim, chegou-se a uma amostra de 36 Relatórios de Demandas Especiais e 88 contratos fiscalizados a partir de alguma denúncia relacionada. Com base nessa amostra, foram coletados os seguintes dados relativos a cada Relatório: o demandante, o período inicial dos trabalhos, a situação da obra à época da realização dos trabalhos, o montante de recursos públicos federais envolvidos, os objetos e fatos denunciados, as constatações e prejuízos identificados, bem como conclusão sobre a denúncia.

Com as informações obtidas, várias análises foram realizadas com o objetivo de verificar a efetividade dos trabalhos, identificar aprimoramentos necessários no processo e, finalmente, propor requisitos alternativos a serem exigidos, para que uma denúncia seja apurada por meio de fiscalização in loco.

#### 4. Análise de Resultados

Os resultados obtidos com a análise dos Relatórios são apresentados com base em diferentes critérios:

##### a) Quanto ao demandante e à natureza da demanda

A distribuição dos Relatórios que geraram as fiscalizações analisadas é apresentada na tabela 1, por demandante.

**Tabela 1 – Distribuição dos Relatórios por demandante**

Demandante	Quantidade	%
Ministério Público Federal	14	38,9
Cidadão	10	27,8
Câmara Municipal	3	8,3
Polícia Federal	3	8,3
Ministério Público Estadual	2	5,6
Justiça Federal	1	2,8
TCU	1	2,8
Deputado Federal	1	2,8
Prefeito Municipal	1	2,8
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>100,0</b>

Do universo estudado, cerca de 40% das fiscalizações foram originárias de denúncias encaminhadas pelo Ministério Público Federal. Em segundo lugar, vêm as provenientes de denúncias

encaminhadas pelo cidadão comum, sem vínculo a alguma entidade pública. Já no que se refere à natureza da demanda, a distribuição obtida encontra-se na tabela 2:

**Tabela 2: Distribuição das demandas por natureza**

Natureza da Demanda	Quantidade	%
Solicitação de Ação de Controle	21	58,33
Simple Denúncia	15	41,67
Total	36	100,00

Vê-se que mais da metade das denúncias que deram origem a fiscalizações correspondem às solicitações de ação de controle, cujo atendimento ocorre sem uma análise prévia a fim de verificar se a denúncia oferece elementos suficientes que justifiquem uma ação de controle por meio de visita ao empreendimento. Das fiscalizações provenientes de denúncias, 2/3 foram encaminhadas por cidadãos comuns, confirmando a assertiva de Braga (2010), de que a sociedade organizada vigia, mais próximo da execução, a atuação de seus prepostos eleitos.

#### b) Quanto à área denunciada

Para essa análise, na classificação, foram consideradas as áreas de pavimentação e drenagem, de habitação, urbanização integrada, saneamento e saneamento integrado. A urbanização integrada se refere aos programas que abrangem obras de pavimentação, de drenagem e de habitação. Na área de saneamento integrado, as obras abrangem, ainda, soluções de saneamento. Como um único processo protocolizado na CGU pode apresentar denúncia em mais de uma área, espera-se que o total de áreas denunciadas seja maior do que o número de Relatórios analisados, conforme pode ser observado na tabela 3 a seguir.

**Tabela 3: Áreas denunciadas**

Área Denunciada	Quantidade	%
Pavimentação	<sup>e</sup> 25	47,2
Drenagem		
Habitação	14	26,4
Urbanização Integrada	5	9,4
Saneamento	4	7,5
Saneamento Integrado	4	7,5
Genérico	1	1,9
Total	53	100

A maior parte das denúncias analisadas ocorreu na área de pavimentação e drenagem, tendo sido identificado apenas um caso em que a área denunciada não foi especificada. Esse caso se refere a uma solicitação de ação de controle de um juiz federal, para que fossem fiscalizados todos os processos licitatórios em determinado município, já que extravios de documentos não permitiam a análise das prestações de contas.

#### c) Quanto ao tempo para iniciar a apuração da denúncia

O tempo despendido entre o recebimento da denúncia e o início de sua apuração é muito importante, pois no decorrer dos dias, a situação da denúncia pode se modificar, e perder-se a oportunidade de o caso ser apurado por meio de uma fiscalização *in loco*. Dessa forma, a denúncia perde sua oportunidade, e a fiscalização perde em efetividade na possibilidade de regularização de problemas porventura existentes. Os resultados verificados no universo estudado estão dispostos na tabela 4:

**Tabela 4: Tempo despendido entre recebimento da denúncia e sua apuração**

Tempo	Quantidade	%
Menos de 3 meses	8	22,22
Entre 3 e 6 meses	10	27,78
Entre 6 meses e 1 ano	9	25,00
Entre 1 e 2 anos	6	16,67
Mais de 2 anos	3	8,33

Total	36	100
-------	----	-----

Observa-se que mais de 50% das fiscalizações foram iniciadas com mais de seis meses após à denúncia ter sido encaminhada à CGU, sendo que 25% demorou mais de 1 (um) ano. A demora excessiva em alguns casos indica a existência de gargalos em algum ponto do processo de apuração da denúncia pela CGU, desde o respectivo recebimento e análises de admissibilidade até o início das fiscalizações, demonstrando a necessidade de considerar esses fatores no processo de análise das denúncias.

Cabe ressaltar que o tempo decorrido entre a atuação do controle social, com o encaminhamento da denúncia, e a fiscalização da CGU é ainda maior quando a denúncia é encaminhada por outro órgão de defesa do Estado, por meio de pedido de ação de controle. Nesse sentido, Andrade (1999) afirma que a pontualidade ou tempestividade é um dos princípios básicos do controle. Esse princípio visa à segurança de que os controles sejam realizados no momento certo e cumpram seu papel.

#### d) Quanto à situação das obras no momento da fiscalização

Da mesma forma que o tempo para iniciar a apuração de uma denúncia é importante, a situação das obras no momento da fiscalização também é, para garantir a efetividade dos resultados dos trabalhos. Por exemplo: ilegalidades ou vícios em processos licitatórios são objeto de recomendação para correção dos problemas apenas no caso em que as obras ainda não tenham iniciado. Em casos mais graves, a ação dos órgãos de controle pode ser de paralisação das obras, de cancelamento da licitação e de elaboração de um novo certame, para dar andamento à obra. Mas nesses casos, deve-se sempre analisar a relação custo/benefício, ponderando-se o custo do controle frente aos potenciais benefícios que ele possa proporcionar.

De forma análoga, uma falha identificada quando a obra ainda está em execução pode ser objeto de correção de forma mais efetiva do que quando detectada após a conclusão do empreendimento. Quando a prestação de contas (PC) já foi aprovada, a dificuldade em se corrigir os problemas ou reaver o prejuízo identificado aos cofres públicos é grande.

Barbosa (2002) afirma que os mecanismos de controle devem ajustar ou corrigir a direção dos processos, para que as metas dos programas sejam alcançadas e novos planejamentos sejam subsidiados. A finalidade dos mecanismos de controle é prevenir e garantir a aplicação regular dos recursos públicos.

A situação das obras no momento em que a fiscalização foi iniciada é apresentada na tabela a seguir.

Tabela 5: Situação das obras

Situação da Obra	Quantidade	%
Concluída e com PC aprovada	45	51,1
Concluída e sem PC aprovada	14	15,9
Em execução	15	17,0
Obra Paralisada	7	8,0
Obra não iniciada	7	8,0
Total	88	100

Tabela 6: Percentual de realização da obra

% de Execução	Quantidade	%
Até 20%	7	31,8
Entre 21 e 50%	6	27,3
Entre 51 e 80%	5	22,7
Entre 81 e 100%	4	18,2
Total	22	100,0

Observa-se que apenas 33% das obras fiscalizadas não estavam concluídas. E dessas, 40,9% encontravam-se em um estado avançado de execução, já tendo sido realizado mais da metade dos serviços previstos, conforme disposto na tabela 6. Das obras concluídas e com prestações de contas

aprovadas, tem-se que, em mais de 50% dos casos, as prestações de contas haviam sido aprovadas há mais de um ano, sendo 20% há mais de quatro anos, conforme demonstrado na tabela 7.

Tabela 7: **Tempo decorrido entre a aprovação da prestação de contas e a fiscalização**

Tempo	Quantidade	%
Menos que 1 ano	22	48,9
Mais de 1 ano	9	20,0
Mais de 3 anos	5	11,1
Mais de 4 anos	9	20,0
Menos que 1 ano	22	48,9
Total	45	100,0

Nesse aspecto, os resultados demonstram que a atuação da CGU, na apuração de denúncias, tem sido realizada em obras já concluídas, caracterizando um controle posterior à aplicação integral dos recursos. Esse fato contribui para que não se tenha plena efetividade no que tange à correção dos problemas pontuais identificados e devolução dos prejuízos apontados.

Cabe ressaltar, entretanto, que a dificuldade de correção dos problemas de forma pontual certamente não invalida as medidas corretivas estruturantes que podem ser adotadas pelos gestores federais com vistas a evitar que as falhas sejam recorrentes.

#### e) Quanto à materialidade

Outro aspecto importante na análise da denúncia é a materialidade, isto é, a quantidade de recursos federais repassada no âmbito dos Contratos de Repasse fiscalizados. Para se obter um parâmetro de referência no que se refere à materialidade dos Contratos de Repasse, foi feita uma pesquisa no Banco de Dados da instituição mandatária da União.

Foram levantados todos os contratos firmados a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, excluindo os que se encontravam em estudo e os que foram cancelados por algum motivo. Como resultado, chegou-se a 29.848 Contratos de Repasse, com valor médio de repasse pela União de R\$ 1.249.963,64 (um milhão, duzentos e quarenta e nove mil, novecentos e sessenta e três reais, sessenta e quatro centavos).

Com base nesses dados, foi elaborada a tabela 8, verificando-se que cerca de 78% das fiscalizações foram realizadas em empreendimentos com valor abaixo de R\$ 1 milhão. Dos empreendimentos inseridos nessa categoria, mais da metade são abaixo de R\$ 300 mil, resultado que demonstra que as denúncias são concentradas em contratos com baixa materialidade.

Tabela 8: **Valor dos empreendimentos fiscalizados**

Valor Financiamento	Quantidade	%
Até 300 Mil	47	53,4
Entre 300 Mil e 1 Milhão	22	25,0
Acima de 1 Milhão	19	21,6
Total	88	100

#### f) Quanto à potencial efetividade das fiscalizações - situação das obras x materialidade

Com a finalidade de verificar se as fiscalizações realizadas com base em denúncia apresentam potencial para serem efetivas, foram utilizados critérios de materialidade *versus* situação das obras no momento da realização das ações de controle. Para fins de comparação, são apresentados separadamente os resultados das fiscalizações provenientes de simples denúncias e os oriundos de solicitações de ação de controle.

Quanto à situação das obras, os gráficos 3 e 4 apresentados a seguir demonstram os resultados. No caso de simples denúncia, observa-se que 55% das obras já encontravam-se concluídas quando a fiscalização foi realizada. Esse percentual aumenta para 73% no caso das solicitações de ação de controle.

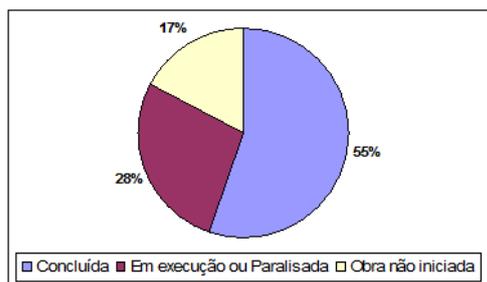


Gráfico 3: Situação das obras fiscalizadas em função de simples denúncia

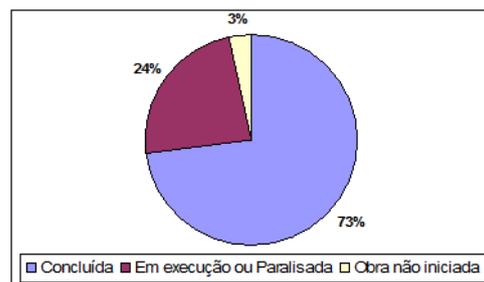


Gráfico 4: Situação das obras fiscalizadas em função de solicitação de ação de controle

Em relação à materialidade, os resultados obtidos encontram-se nos gráficos abaixo. No caso das simples denúncias, 38% das fiscalizações foram realizadas em Contratos de Repasse cujos valores foram de até R\$ 300 mil. Esse percentual aumenta para 61% quando foram solicitadas ações de controle.

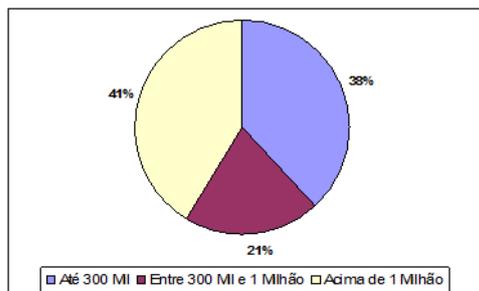


Gráfico 6: Recursos envolvidos nas fiscalizações provenientes de simples denúncias

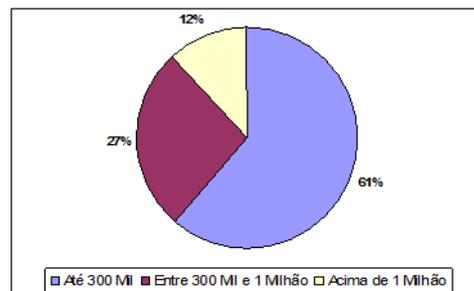


Gráfico 7: Recursos envolvidos nas fiscalizações provenientes de solicitação de ação de controle

Esses resultados demonstram que as fiscalizações realizadas com base em solicitações de ação de controle têm um menor potencial de serem efetivas, devido à situação das obras e em virtude da materialidade dos empreendimentos. Assim, resta evidenciada a necessidade de maior interação com os órgãos demandantes das ações de controle, quando a Coordenação-Geral de Auditoria detectar o baixo potencial de efetividade das fiscalizações demandadas, com vistas a otimizar a execução dos trabalhos e a utilidade dos resultados.

**g) Quanto aos fatos denunciados**

O levantamento dos fatos denunciados permite o conhecimento dos assuntos que costumam ser alvo de denúncias. Como dito quanto à área denunciada, uma única denúncia pode apresentar mais de um fato denunciado. Nos resultados na tabela a seguir, vê-se que 77% das denúncias se concentram em suspeitas de superfaturamentos; de direcionamento (conluio), de outras irregularidades ou impropriedades em processos licitatórios, e de obras atrasadas ou paralisadas.

Tabela 9: Principais fatos denunciados

Fato Denunciado	Quantidade	%
Superfaturamento	29	31,5
Direcionamento (conluio) no processo licitatório	18	19,6
Irregularidades/Impropriedades na Licitação	14	15,2
Obra Atrasada/Paralisada	10	10,9
Apropriação Indevida de Recursos pela Prefeitura	5	5,4
Problemas ambientais	3	3,3
Falta de evidências da análise de custo realizada pela Caixa Econômica Federal	2	2,2
Irregularidades na seleção dos beneficiários	2	2,2
Liberação de recursos sem obra iniciada	2	2,2
Projeto Deficiente	2	2,2
Ausência de Projeto Social junto à comunidade	1	1,1
Execução de obras sem projeto básico	1	1,1
Extravio de documentação	1	1,1
Não atingimento do objetivo do Programa	1	1,1
Subcontratação	1	1,1
Total	92	100,0

Superfaturamento é a diferença decorrente da comparação entre o valor pago em um contrato e o realmente devido, apurado a preço de mercado, conforme definido na Nota Técnica 1028 da CGU (2009). Já o direcionamento (conluio) no processo licitatório pressupõe a existência de fraude, quando é possível identificar a intenção dos agentes, públicos ou privados, em proceder de forma a favorecer a ocorrência da falha.

Ainda com base no mapeamento dos fatos denunciados, observa-se que poderiam ter sido empregados previamente outros procedimentos previstos no Manual de Demandas Especiais (2010), com o objetivo de verificar a pertinência de alguns dos fatos sem necessidade do deslocamento de uma equipe de fiscalização até o município onde está sendo realizado o empreendimento. Assim, uma diligência ao gestor dos recursos - por meio de solicitação de informações e esclarecimentos ou de encaminhamento dos comprovantes necessários -, bem como análises realizadas à distância, poderiam ser suficientes para verificar a pertinência ou não da denúncia. Constatada a pertinência, as medidas necessárias a cada caso poderiam ser adotadas por meio de recomendações, visando à regularização dos problemas.

Em caso de inconclusão, a decisão por inserir um pedido de ação de controle poderia ser tomada após uma análise da efetividade dos resultados que poderiam ser obtidos por meio de uma fiscalização *in loco*, tendo como base a especificidade dos fatos denunciados, os documentos apresentados como prova da denúncia, a materialidade dos valores envolvidos e a situação do empreendimento.

#### h) Quanto à pertinência da denúncia

Após as fiscalizações, os fatos denunciados podem ser considerados procedentes, improcedentes, parcialmente procedentes ou inconclusos se, por algum motivo, não for possível concluir a respeito da pertinência do fato. A distribuição dos fatos nessas categorias encontra-se na tabela 10.

Tabela 10: **Distribuição dos fatos denunciados quanto à procedência**

Conclusão sobre o Fato Denunciado	Quantidade	%
Procede	48,0	52,2
Não Procede	35,0	38,0
Parcial	5,0	5,4
Inconcluso	4,0	4,3
<b>Total</b>	<b>92,0</b>	<b>100</b>

Observa-se que mais de 50% das denúncias fiscalizadas foram comprovadas, enquanto que apenas pouco mais de 4% foram explicitamente indicadas como inconclusas pela equipe de fiscalização. Entre as causas para a impossibilidade de conclusão sobre o fato denunciado, foram apontadas: omissão de disponibilização de documentação de licitação pela Prefeitura; ausência de documentação suficiente, devido ao longo tempo decorrido da assinatura do Contrato de Repasse (mais de dez anos); e não localização das testemunhas necessárias à comprovação da denúncia.

As diferenças no percentual de denúncias consideradas procedentes ou improcedentes em relação à natureza da demanda encontram-se demonstradas no gráfico 8. Para tanto, foram desconsiderados fatos apontados considerados inconclusos ou parcialmente procedentes, a fim de evitar um viés nos resultados.

#### i) Quanto às Constatações Identificadas

A frequência conjunta das constatações identificadas no universo dos Relatórios analisados, originadas de denúncia e de solicitação de ação de controle, encontra-se na tabela 11. Se uma só denúncia pode apresentar mais de um fato denunciado, o número de constatações também pode ser maior que a quantidade de Contratos de Repasse fiscalizados.

Tabela 11: **Frequência das constatações**

Constatação	Quantidade	%
Irregularidades/impropriedades na licitação	70	31,7
Superfaturamento	47	21,3
Obra atrasada/paralisada	24	10,9
Projeto deficiente ou ausência de projeto	17	7,7
Descumprimento da Lei nº 9.452/1997	14	6,3
Ausência de representante designado pela Administração para acompanhar/fiscalizar as obras	9	4,1
Comercialização de unidades habitacionais	8	3,6
Omissão de documentos à CGU	8	3,6
Apropriação indevida de recursos pela Prefeitura	6	2,7
Inexistência de evidências que comprovem a realização da análise pela Caixa Econômica Federal	4	1,8
Não aplicação dos recursos financeiros em caderneta de poupança	4	1,8
Problemas ambientais	3	1,4
Falha na Prestação de Contas	3	1,4
Obra sem funcionalidade plena	3	1,4
Não cumprimento de cláusula suspensiva	1	0,5
<b>Total</b>	<b>221</b>	<b>100</b>

Da mesma forma que os fatos apontados, as constatações verificadas em maior

número estão relacionadas a irregularidades/impropriedades na licitação, a superfaturamentos e a obras atrasadas ou paralisadas, correspondendo a 64% do total. As irregularidades nas licitações foram subdivididas em direcionamento no processo licitatório, restrição ao caráter competitivo ou impropriedades no certame, conforme disposto na tabela 12.

Tabela 12: Irregularidades em licitações

Irregularidades/Impropriedades na Licitação	Quantidade	%
Direcionamento (conluio) no processo licitatório	15	21,4
Restrição ao caráter competitivo da Licitação	35	50,0
Impropriedades na Licitação	20	28,6

De acordo com a Lei nº 8.666/93, a restrição ou frustração ao caráter competitivo da licitação ocorre quando são inseridas nos atos de convocação cláusulas ou condições que comprometem, restringem ou frustram o caráter competitivo do certame, e estabeleçam preferências ou distinções de qualquer natureza impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Nos Relatórios analisados, foram identificados casos em que não foi observada a devida publicidade, a realização de uma única licitação para objetos e locais distintos da prestação dos serviços, a utilização de critérios de habilitação e julgamento inadequados, habilitação irregular da empresa vencedora, projeto deficiente com planilha orçamentária sem a composição de todos os itens, dentre outros.

Entretanto, para que seja evidenciado o direcionamento no processo licitatório, é essencial que evidências sejam detectadas pela equipe de fiscalização que indiquem a montagem e manipulação do certame de forma intencional dos agentes, públicos ou privados. Dentre elas, as mais identificadas nos relatórios analisados foram à existência de vínculos societários entre as empresas participantes, empresas inexistentes no endereço indicado, cotações idênticas em vários itens das planilhas orçamentárias apresentadas, falsificação de documentos e mesmos erros nas documentações entregues.

Segundo a IN SFC 01/2001, coleta de evidências consiste na obtenção suficiente de elementos para sustentar a emissão de uma opinião, permitindo chegar a um grau razoável de convencimento da realidade dos fatos e situações observadas, da veracidade da documentação examinada, da consistência da contabilização dos fatos e fidedignidade das informações e registros gerenciais para fundamentar, solidamente, o trabalho.

Por outro lado, as impropriedades na licitação ocorrem durante o respectivo processo, mas individualmente não evidenciam a existência de restrição do caráter competitivo ou direcionamento no processo licitatório. Entretanto, podem corroborar as evidências desses ilícitos.

Nos casos mais graves, a atuação da CGU poderia ser mais efetiva, desde que fosse possível adotar medidas no sentido do cancelamento da licitação e correção dos vícios identificados quando da realização de novo certame. Ou ainda, realização das adequações necessárias antes mesmo da realização da licitação. Para tanto, os problemas devem ser detectados de forma preventiva, uma vez que, quando as obras já foram iniciadas, devem ser ponderados os custos da paralisação do empreendimento frente os benefícios com a correção das falhas verificadas na licitação. Entretanto, foi observado que apenas 8% das fiscalizações foram realizadas antes do início das obras, dificultando a correção dos problemas identificados no caso

concreto.

Cabe ressaltar, ainda, que o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal se eximem da competência para apreciar a legalidade das licitações formalizadas no âmbito dos contratos de repasse, sendo apresentada a justificativa de que esses atos administrativos seriam de responsabilidade do ente municipal ou estadual. Portanto, o fato de que os problemas relacionados a esse tema tenham sido os de maior frequência (31,7%) pode estar relacionado à ausência de responsabilidade no acompanhamento pontual das licitações por parte do Governo Federal.

No que se refere ao superfaturamento, segundo procedimento da CGU (2009), dependendo do fator que deu origem a ele, pode ser dividido em:

- Superfaturamento por quantidade e qualidade: pagamento por serviços extracontratuais, não pertencentes ao escopo do contrato ou previstos em contrato, mas não executados ou parcialmente executados. Pode ter origem na substituição de materiais de qualidade inferior ou má execução dos serviços, em desacordo com as especificações estabelecidas nos documentos do contrato. Além dos prejuízos financeiros, esse tipo de superfaturamento impacta os aspectos qualitativos do empreendimento, levando à diminuição de sua vida útil ou até mesmo sua funcionalidade;

- Superfaturamento por sobrepreço: pagamento por serviços executados cujos preços são superiores aos preços de referência da Administração, conforme será visto adiante;

- Superfaturamento por desequilíbrio econômico-financeiro: aditivos contratuais que alterem os quantitativos e/ou os preços por meio de (alteração de cláusulas contratuais) durante a execução da obra que forma desfavorável à Administração.

Tabela 13: **Origem do superfaturamento**

Origem do Superfaturamento	Quantidade	%
Quantidade e Qualidade	52	81
Sobrepreço	12	19
Total	64	100

De acordo com a Nota Técnica nº 1028 da CGU (2009), o sobrepreço é definido como a aceitação de propostas de objeto com valor considerado acima do praticado pelo mercado. Desde 2004, a LDO, por meio da qual são apresentadas as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária em cada ano, especifica que os custos de obras e serviços de engenharia que utilizam recursos federais devem seguir um sistema de custo específico como referência.

O superfaturamento por desequilíbrio econômico-financeiro não foi identificado nos apontamentos realizados pelas equipes de fiscalização nos relatórios analisados.

Além disso, apenas em 44% dos casos, o dano ao erário relacionado ao superfaturamento foi quantificado. Quando a origem do superfaturamento é o sobrepreço e o pagamento por serviços extracontratuais ou sem respaldo documental, a quantificação do prejuízo ou potencial prejuízo é automática, pois a detecção da irregularidade já pressupõe a quantificação do dano.

Por outro lado, a equipe de fiscalização pode vir a encontrar maior dificuldade na mensuração financeira do dano associado a superfaturamento que se baseia na identificação de sinais de desgaste prematuro da obra, provenientes de uma má qualidade da execução da obra, da realização de serviços de forma diferente do plano

de trabalho e da utilização de material em quantidade ou qualidade diferente das especificações.

Essa dificuldade reside no fato de as verificações analisadas se pautarem, apenas, em métodos visuais ou por meio de realização de algumas medições, sem serem realizados testes laboratoriais. Entretanto, a IN SFC nº 01/2001 prevê que uma das técnicas de fiscalização é o teste laboratorial aplicado nos itens/materiais objeto de fiscalização, com o objetivo de fornecer evidências quanto à integridade, à exatidão, ao nível, ao tipo, à qualidade e à validade desses objetos.

Andrade (1999) aponta como outro princípio do controle a justeza, que é a comprovação de que os fatos objeto do controle interno são apropriados, pertinentes e justos. No caso desta análise, a não utilização de técnicas apropriadas pode impedir ou dificultar a evidenciação precisa dos fatos denunciados. Considerando, ainda, que 67% das visitas *in loco* ocorreram com as obras já concluídas, não existe a possibilidade de glosa de valores, o que é possível quando a obra ainda está em execução. Nesses casos, resta solicitar a correção dos problemas pela empresa contratada, quando possível, ou então a instauração de Tomada de Contas Especial.<sup>1</sup>

## 5. Conclusão

O presente trabalho realizou uma análise das fiscalizações oriundas de denúncias encaminhadas à CGU, envolvendo repasses de recursos públicos federais do Orçamento Geral da União para a execução de obras no âmbito dos Programas do Ministério das Cidades.

Do universo das fiscalizações analisadas, cerca de 28% foram provenientes de denúncias encaminhadas por cidadãos sem vínculos com a Administração. Considerando apenas as denúncias que passaram por uma análise prévia da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades, sem relação com uma demanda de ação de controle, o percentual analisado sobe para cerca de 70%. Esse resultado demonstra a relevância do controle social exercido pela sociedade no processo de apuração de denúncias realizado pela CGU.

Entretanto, quanto à tempestividade, as análises indicam que a atuação da CGU na apuração de denúncias tem sido realizada posteriormente à aplicação dos recursos, o que prejudica a correção de falhas no curso do processo. Ainda, observou-se que mais da metade das fiscalizações foi realizada em obras com valores de repasse da União menores de R\$ 300 mil, considerados de baixa materialidade.

Em que pese ter sido verificada uma menor efetividade dos trabalhos oriundos de solicitações de ação de controle, cujo atendimento não passa por uma análise prévia, observou-se que também há oportunidades de melhoria quanto aos critérios utilizados para a definição de quais objetos serão fiscalizados, quando se trata de simples denúncias, as quais são objeto de análises prévias pela Coordenação-Geral de Auditoria.

Portanto, além dos requisitos já estabelecidos no Manual de Demandas Especiais (2010), no que se refere à verificação do envolvimento de recurso público

---

<sup>1</sup> Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento. (art. 3º, caput, da IN/TCU n.º 56/2007).

federal, existência da descrição da irregularidade e fundamentação mínima, é essencial que também sejam considerados outros critérios, com vistas a viabilizar uma maior efetividade da fiscalização realizada no que tange à verificação e correção dos fatos denunciados.

Para tanto, além do tipo de irregularidade, o objeto deve ser passível de identificação, devem ser consideradas as evidências apresentadas, a gravidade do fato denunciado, a materialidade do recurso federal envolvido, o interesse social, a situação do empreendimento e a existência de ações precedentes e de trabalhos já realizados, tanto pela própria CGU quanto por outros órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Como se constatou uma demora no início dos trabalhos de fiscalização, é relevante que a Coordenação-Geral de Auditoria e as Unidades Regionais realizem uma reanálise das ações de controle pendentes com uma frequência determinada, a fim de verificar o custo-benefício dos trabalhos a serem realizados em função de uma possível alteração na situação das obras ou algum outro fato ocorrido posteriormente à primeira análise.

No que se refere às solicitações de ação de controle, é essencial que haja um maior contato entre a CGU e os órgãos demandantes. Antes de inserir o pedido de ação de controle, sugere-se que sejam identificados os contratos relacionados à demanda e que seja realizada uma análise da potencial efetividade dos trabalhos demandados. Os casos de potencial baixa efetividade e possíveis limitações nos resultados alcançados, ou quaisquer outras porventura existentes, devem ser objetos de discussão junto aos órgãos demandantes a fim de verificar o custo benefício em se atender a demanda, podendo, inclusive, serem priorizados alguns contratos.

Verificou-se, ainda, que tanto os fatos denunciados quanto as irregularidades identificadas estão concentrados em suspeitas de superfaturamento, direcionamento (conluio) em processos licitatórios, outras irregularidades ou impropriedades em licitação e obras atrasadas ou paralisadas. Ainda, foi identificada a possibilidade da pertinência de algumas denúncias serem verificadas por meio de uma ação junto ao Gestor dos recursos, dispensando um deslocamento de servidores ao local do empreendimento.

Quanto à procedência das denúncias, verificou-se que em cerca de 50% as denúncias são procedentes, não tendo sido identificada diferença significativa entre os resultados das fiscalizações provenientes de simples denúncias e de solicitações de ação de controle.

Em que pese apenas 4% dos fatos denunciados terem sido considerados inconclusos, observou-se a necessidade de revisão e aprimoramento dos procedimentos e técnicas para a identificação de falhas relacionadas ao superfaturamento, tendo sido quantificado o prejuízo associado apenas em 44% dos casos.

Nesse tipo de constatação, quando o superfaturamento é por quantidade ou qualidade, as ferramentas disponíveis na CGU não demonstraram ser suficientes para que as análises fossem realizadas com a precisão necessária. Como os servidores realizam as verificações apenas por meio de métodos visuais, sendo utilizadas trenas e GPS como auxílio, as análises ficam mais prejudicadas quando as obras já foram concluídas. Com isso, aumenta a dificuldade em se apontar a causa de um dano identificado visualmente e, em consequência, a quantificação do prejuízo relacionado e a perda de vida útil do objeto.

Para esses casos, testes laboratoriais poderiam passar a fazer parte dos

procedimentos de fiscalização, conforme já previsto na IN SFC nº 01/2001. Para tanto, convênios de parceria poderiam ser firmados entre a CGU e universidades públicas, com o objetivo de realizar as análises necessárias e aumentar a qualidade das evidências apresentadas nos Relatórios.

No caso das licitações, como apenas 8% das fiscalizações foram realizadas antes do início das obras, restou configurado que a atuação da CGU não pôde ir além do encaminhamento dos fatos ao Ministério Público e ao TCU para o julgamento dos responsáveis.

Ainda, dificilmente uma atuação pontual consegue reunir evidências suficientes para detectar um grande esquema de montagem ou de conluio nos processos licitatórios, nos quais muitas vezes há pagamentos de propinas e direcionamento dos certames a determinadas empresas. É essencial, para tanto, que os trabalhos sejam realizados de forma gerencial e interministerial, com o auxílio de tecnologias de informação no monitoramento das licitações com vistas à obtenção de indícios de irregularidades.

Com isso, no âmbito das licitações, para garantir uma maior efetividade à atuação da CGU, o ideal é que ações de controle sejam realizadas de forma mais tempestiva, antes da homologação do certame, para que as medidas corretivas possam ser realizadas no caso concreto. Ressalte-se que a atuação após a homologação do certame poderia ser justificada nos casos de atuação conjunta com a Polícia Federal (quando um esquema de conluio já estiver sendo investigado em virtude de suspeitas provenientes do acompanhamento realizado pela própria CGU ou por outros meios como escutas telefônicas), quando os dados e informações coletadas são agregadas ao inquérito policial já iniciado, subsidiando a produção de provas contra os responsáveis por ilícitos.

Cabe ressaltar, ainda, a necessidade de que CGU emita diretrizes mais claras e homogêneas sobre o tratamento das denúncias com vistas a possibilitar um tratamento uniforme por todas as Coordenações-Gerais de Auditoria e Unidades Regionais.

Por outro lado, apesar de nem sempre as fiscalizações realizadas possibilitarem a correção dos problemas verificados, é pertinente ressaltar que uma das principais atribuições da CGU é aprimorar os controles internos com o objetivo de evitar que as impropriedades e/ou irregularidades continuem ocorrendo.

Nesse sentido, as principais irregularidades apontadas servem para que sejam identificados os pontos mais críticos de controle os quais estão impedindo o alcance dos objetivos das ações de governo e, a partir destes pontos, propor melhoria/revisão nos sistemas integrados de planejamento e controle visando ao aperfeiçoamento da gestão pública e a uma melhor utilização dos recursos públicos.

A melhoria dos controles internos pode se dar de diversas formas, entre elas, por meio da revisão de normativos e da maior responsabilização dos agentes envolvidos. À medida que as atribuições são claramente definidas em normativos, melhores e mais efetivos serão os meios para apuração de responsabilidade nos casos em que forem identificadas falhas na atuação de algum dos agentes.

Por fim, sugere-se que novos estudos podem ser feitos sobre o tema aqui abordado, com vistas a elucidar questões que possam contribuir para a melhoria do processo de controle e fiscalização decorrente de denúncias sobre transferências de recursos realizadas pela Administração Pública.

## Referências

ANDRADE, Armando. **Eficácia, eficiência, economicidade**: como atingi-las através dos controles internos. São Paulo: A. Andrade, 1999.

BARBOSA, Evanir Lenhardt. **Controle interno da administração pública**: instrumento de controle e de gerenciamento. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2002. Disponível em: <[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)> Acesso em: 29 out 2011.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A importância do controle social na educação. **Transparência Capixaba**. Vitória, p. 1-1, 6 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.transparenciacapixaba.org.br/artigodetalhe.aspx?verArtigo=A+IMPORTANCIA+DO+CONTROLE+SOCIAL+NA+EDUCACAO>> Acesso em: 2 de out. 2011.

\_\_\_\_. Educação: Queremos 10% sem 10%. **CGC educação**. São Paulo, 18 set. 2011. Disponível em <<http://www.cgceducacao.com.br/canal.php?c=4&a=16020>> Acesso em: 2 out. 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Home Page. <<http://www.cgu.gov.br/>> Acesso em: 2 de out. 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual Operacional Demandas Especiais**. Versão 10.10, Outubro/2010. Define procedimentos para a realização dos trabalhos de atendimento de demandas especiais encaminhadas à CGU, com responsabilidade no âmbito da Secretaria Federal de Controle.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica nº 1028**, de 24.04.2009. Trata da uniformização de entendimento dos seguintes termos: Superestimativa, Sobrepreço, Superfaturamento e Pagamento Indevido.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Ordem de Serviço nº 111**, de 16.08.2005. Trata da padronização e sistematização das atividades referentes à classificação, registro e tratamento de denúncias, no âmbito da Controladoria-Geral da União.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Procedimento nº 671262 0005**. Versão de 21.10.2009. Trata da verificação da existência de superfaturamento, como calculá-lo e apurar o conseqüente prejuízo em obras públicas custeadas com recursos federais.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. Sítio na Internet: <[HTTP://WWW.portaltransparencia.gov.br/sobre/](http://WWW.portaltransparencia.gov.br/sobre/)> Acesso em: 2 out. 2011.

BRASIL. Portal da Transparência. **Boletim Informativo do Portal da Transparência**, Edição n.º 8, de 16 de abril a agosto de 2011.

BRASIL. Lei nº 10.180/2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm)> Acesso em: 29 out 2011.

.gov.br/ccivil\_03/Leis/LEIS\_2001/L10180.htm> Acesso em: 29 out 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. IN SFC nº 01/2001. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01\\_06abr2001.pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf)> Acesso em: 29 set 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, à Constituição de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 15 set 2011.

BRASIL. Lei nº 10.683/2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm)> Acesso em: 29 out 2011.

BRASIL. Lei. nº 8.666/93. Estabelece as condições da licitação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 29 out 2011.

BRASIL. Lei nº 12.309/2010 Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12309.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12309.htm)> Acesso em: 12 set 2011.

BRASIL. IN/TCU n.º 56/2007. Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>

Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN\_562007.pdf> Acesso em: 12 set 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 21.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cidadão e sua defesa. A “Res pública” e sua defesa. Trabalho apresentado no **Seminário Internacional – Sociedade e a Reforma do Estado**. São Paulo, 26 a 28 de março, 1998.

DROPA, Romualdo Flávio. **Perspectivas para o controle social e transparência na administração pública**. Disponível em:<<http://www.apriori.com.br>> Acesso em: 2 out 2011.

FERREIRA, José Olímpio. **O direito de qualquer cidadão denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas da União e os seus efeitos**. Monografia (Pós-Graduação em Políticas Públicas). Universidade de Brasília, 2000. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055018.PDF>> Acesso em 02 de Out. de 2011.

LAGO, Roberto Carlos Brito do. **Democracia e controle social: a denúncia ao Tribunal de Contas da Bahia como instrumento de accountability**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania). Universidade Católica do Salvador, 2008. Disponível em <[http://tede.ucesal.br/tde\\_arquivos/4/TDE-2009-08-12T135242Z/Publico/ROBERTO%20CARLOS % 20BRITO%20DO%20LAGO.pdf](http://tede.ucesal.br/tde_arquivos/4/TDE-2009-08-12T135242Z/Publico/ROBERTO%20CARLOS%20BRITO%20DO%20LAGO.pdf)> Acesso em: 2 out. 2011.

LEMOS, Carlos Eduardo Henriques Feio de. **Controle social exercido através da denúncia no âmbito do TCE-RJ**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas). Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08\\_MEBAP\\_FeioCarlos.pdf](http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08_MEBAP_FeioCarlos.pdf)> Acesso em: 2 out. 2011.

MOREIRA, Dalmir Geraldo. **O controle interno dos recursos e do patrimônio na administração**. 2010. Disponível em :< [HTTP://WWW.WEBARTIGOS.COM/ARTIGOS/O-CONTROLE-INTERNO-DOS-RECURSOS-E-DO-PATRIMONIO-NA-ADMINISTRACAO/40712/](http://WWW.WEBARTIGOS.COM/ARTIGOS/O-CONTROLE-INTERNO-DOS-RECURSOS-E-DO-PATRIMONIO-NA-ADMINISTRACAO/40712/)> Acesso em: 29 out 2011.

RICHARDSON, Roberto J. *et al.* **Pesquisa social métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

VASCONCELOS, Agno. **O princípio da eficiência na gestão pública**. 2009. Disponível em <<http://www.webartigos.com/articles/14519/1/o-principio-da-eficiencia-na-gestao-publica/pagina1.html#ixzz1FB4epet6>> Acesso em: 2 de out. de 2011.