

# X ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

## SOBREPREGO EM LICITAÇÕES REALIZADAS POR MUNICÍPIOS CEARENSES

Régis Machado de Melo<sup>1</sup>; Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro Macêdo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Estudante do Curso de Especialização em Controladoria e Auditoria Contábil- CCSA – UVA; E-mail: regis\_mm@hotmail.com, <sup>2</sup>Docente/pesquisador do Depto de Ciências Contábeis – CCSA – UVA. E-mail: francymacedo2011@gmail.com

### RESUMO

Este estudo teve como objetivo descrever o conteúdo informativo dos relatórios de fiscalização emitidos pela Controladoria Geral da União (CGU), no que concerne às constatações de sobrepreço registradas nas licitações realizadas pelos municípios cearenses. Para isso, realizou-se um estudo descritivo, com abordagem predominantemente qualitativa, por meio de pesquisa documental e análise de conteúdo, com consultas ao relatório de fiscalização em municípios, disponível no sítio da CGU. O universo da pesquisa correspondeu aos 80 municípios do Estado do Ceará que foram fiscalizados pela CGU, ao longo dos anos de 2003 a 2014. A amostra correspondeu aos 14 municípios cearenses que registraram sobrepreço nas licitações, no período em análise. Os resultados demonstraram que houveram discrepâncias nos valores de produtos e serviços nas licitações realizadas pelos municípios cearenses fiscalizados pela CGU. Constataram-se variações nos preços para valores acima dos praticados pelo mercado, configurando a existência de sobrepreço nas licitações em 18% dos municípios fiscalizados. Ao final, concluiu-se que não haviam registro de informações suficientes para sanar as inconsistências apontadas pela CGU.

**Palavras-Chave:** Controladoria Geral da União; Municípios cearenses; Sobrepreço

### INTRODUÇÃO

Há alguns anos, a reforma do setor público passou a ser pauta de discussão mundial, tendo em vista o desenvolvimento econômico, institucional e ideológico, bem como, as críticas acerca da ineficiência do gerenciamento da *res pública* (HUGHES, 1998; MACÊDO et al. 2015).

Aliado a isso, elementos como déficits orçamentários, pressões multilaterais e ascensão da economia neoliberal de mercado, na década de 1980, instigaram reflexões sobre o custo e o tamanho do governo (HAQUE, 2001). Destaca-se que tais ponderações focaram, dentre outros, em direcionamentos voltados à gestão pública realizada pelos países em desenvolvimento, que por sua vez, passaram a concentrar-se na melhoria da eficiência e eficácia do setor público e, concomitantemente, começaram a desenvolver estratégias para combater a corrupção (QUAH, 1999; MACÊDO et al. 2015).

Conforme Lubambo (2002), a qualidade do desempenho dos atos e fatos engendrados pela Administração Pública está intimamente relacionada a fatores estratégicos no provimento dos seus serviços. Desta forma, infere-se ser o processo de aquisição de bens e realização de serviços públicos, um ponto fulcral no encadeamento da melhor alocação dos recursos e conseqüente alcance da eficiência e eficácia na condução da máquina pública.

# X ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

No Brasil, o processo de aquisições públicas é regido pela Lei nº 8.666/1993 que estabelece normas e procedimentos a serem seguidos nas contratações públicas. Jereissati (2011) informa que a legislação do país no que concerne tais aquisições, não se restringe apenas a essa Lei, vez que, também deverão ser observados preceitos da Constituição Federal de 1988, da Lei Complementar nº 123/2006, Lei nº 10.520/00, Lei nº 5.194/66, Decretos nº 3.555/00 e nº 5.450/02, bem como, leis, decretos, instrumentos normativos e súmulas que tratam da matéria.

Sendo assim, a administração pública brasileira usa como forma legal o procedimento licitatório na hora de adquirir bens, serviços e obras. Tal processo, consoante Fernandes, Sá e Rodrigues (2012), objetiva garantir o atingimento da eficiência e da transparência pública, mantendo o desenvolvimento econômico e social. Os autores complementam ainda, que a licitação é um procedimento no qual é verificada a proposta que melhor atende às necessidades da população, culminando no melhor preço e qualidade, dentro dos padrões exigidos.

Desta feita, conforme exposto, as compras governamentais no país são realizadas por meio de licitação, exigindo, dentre outros, que seja assegurada a escolha da proposta mais vantajosa, ou seja, aquela com o melhor custo benefício e qualidade.

O acompanhamento e controle das práticas realizadas pelos gestores públicos brasileiros é feita pelo legislativo, controladorias e tribunais de contas dos municípios, estados e união. A esse respeito é válido mencionar a iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU), que visando acompanhar e fiscalizar de modo mais incisivo os municípios brasileiros, no que diz respeito aos repasses de recursos federais, passou a realizar sorteios onde são escolhidos de modo aleatório, o ente a ser investigado.

Dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que nos países industrializados as compras públicas movimentam até 20% do PIB Produto Interno Bruto (PIB) e até 30% nos países em desenvolvimento. No Brasil, essas compras correspondem a mais de 10% do PIB, portanto, um valor vultoso que merece ser analisado e acompanhado com critério.

Como se vê, a aquisição na esfera pública é assunto de destaque, nacional e internacionalmente. Sendo assim, dada a deferência que a temática possui surgiu a seguinte pergunta da pesquisa: Qual o conteúdo informativo dos relatórios de fiscalização emitidos pela Controladoria Geral da União (CGU), no que concerne as constatações de sobrepreço registradas nas licitações realizadas pelos municípios cearenses? Com o intuito de responder ao questionamento, traçou-se como objetivo descrever o conteúdo informativo dos relatórios de fiscalização emitidos pela Controladoria Geral da União (CGU), no que concerne as constatações de sobrepreço registradas nas licitações realizadas pelos municípios cearenses.

A justificativa para escolha da análise dos relatórios fruto dos sorteios realizados pela Controladoria Geral da União encontra apoio na assertiva de Dias et al. (2013), que ponderam serem as auditorias realizadas pela CGU, nos municípios, verdadeiros mecanismos de governança ao verificarem a adequada execução dos programas públicos previamente estabelecidos, bem como, por se preocuparem com a adequada realização dos gastos direcionados a estes entes.

Aliado a isso, soma-se a observação feita por Lima et al. (2006), de que o Ceará despontou dentre os estados da Região Nordeste, como modelo de bom desempenho econômico e fiscal. Não obstante, ainda segundo os autores, tal situação satisfatória não conseguiu eliminar os sérios problemas sociais enfrentados pela população cearense.

# X ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Pretende-se também, estimular a população a exercer o efetivo controle social dos atos e fatos dos gestores públicos, acompanhando a real situação das contas públicas, bem como, os eventuais desmandos que ocorrem continuamente na condução dos recursos públicos.

## METODOLOGIA

Para atender ao objetivo proposto no artigo, utilizou-se de pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa dos dados, realizada por meio de pesquisa documental e análise de conteúdo. Conforme Vergana (2004, p. 47) a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou determinado fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Esta pesquisa descreveu as informações sobre as auditorias realizadas pela CGU em municípios cearenses, observando a ocorrência de sobrepreço em seus procedimentos licitatórios.

A pesquisa documental, segundo Gil (2008, p. 51) “vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Neste estudo, realizou-se análise documental, tendo como fonte 102 relatórios de auditoria extraídos do sítio da CGU, relativos ao Programa de Fiscalização, a partir de Sorteios Públicos.

A análise de conteúdo, segundo Bardin (1977, p. 38), aparece como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Este estudo propõe-se a analisar o conteúdo dos relatórios emitidos pela CGU para detectar a existência de sobrepreço nas licitações.

Com a finalidade de alcançar o objetivo deste trabalho, utilizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa. Conforme Fonseca (2012, p. 35), nesse tipo de pesquisa, “o pesquisador se propõe a participar, compreender e interpretar as informações, sem haver tratamento estatístico dos dados”. Neste estudo, não se utilizou estatística para trabalhar os dados, mas, de compreensão e verificação do conteúdo informativo dos relatórios objeto da análise.

Destaca-se que 80 municípios cearenses foram sorteados e, conseqüentemente, fiscalizados no intervalo dos anos de 2003 a 2014. Dentre os municípios cearenses submetidos à fiscalização dos gastos com recursos do Governo Federal, 14 registaram sobrepreço em seus processos licitatórios quais sejam: Acaraú, Aracoiaba, Catarina, Croatá, Frecheirinha, Granja, Iracema, Itapajé, Itatira, Morrinhos, Mucambo, Quixeramobim, Senador Pompeu e Uruoca.

Enfatiza-se que o presente estudo centrou-se nos relatórios de auditoria, fiscalização e avaliação da CGU no que tange o Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos. O universo da pesquisa correspondeu aos 80 municípios do Estado do Ceará. A amostra centrou-se nos 14 municípios que registram sobrepreço nas licitações.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Percebeu-se que o Noroeste do Ceará concentrou 29 fiscalizações feitas pela CGU, seguida pela mesorregião Norte com 20, Sertões com 19, Sul com 15, Jaguaribe com 9, e, por fim, mesorregião Centro-Sul e mesorregião Metropolitana de Fortaleza, ambas com 6 fiscalizações.

Dessa forma, ao longo dos últimos doze anos, todas as mesorregiões cearenses tiveram municípios fiscalizados pela CGU, salientando que até o 39º sorteio realizado no ano de 2014, 20 (vinte) municípios cearenses foram sorteados e fiscalizados duas vezes, quais sejam: Amontada, Aracoiaba, Crateús, Crato, Croatá, Farias Brito, Granja, Horizonte, Independência, Iracema,

# X ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Jaguaribara, Mucambo, Morrinhos, Pacoti, Pacujá, Sobral, Salitre, Senador Pompeu, Tejuçuoca e Ubajara. De acordo com os dados da pesquisa, Itatira foi o único município submetido a três fiscalizações até o ano de 2014.

Ao realizar as análises nos relatórios da CGU, constatou-se na fiscalização realizada em 2007, que o município de Catarina registrou sobrepreço nas licitações dos serviços de engenharia. Em 2008, o município de Quixeramobim apresentou indício de favorecimento de empresa fornecedora de material esportivo, com preços acima dos praticados no mercado em 17 dos 23 itens cotados no Convite analisado.

Notou-se que Senador Pompeu foi um dos municípios sorteados e fiscalizados duas vezes pelo Programa de Sorteios Públicos da CGU, apresentando indícios de sobrepreço em suas licitações nas auditorias realizadas em 2009 e 2014. No ano de 2009, constatou-se que muitos dos itens da proposta vencedora da Tomada de Preços nº 003/2006 estavam acima daqueles pesquisados mediante tabela SEINFRA/CE, havendo diferença em torno de 200% nos itens analisados.

Viu-se que o município de Iracema incorreu em situação de sobrepreço, vez que, a CGU entendeu a subcontratação dos serviços de transporte como antieconômica, pois, como intermediária entre a Prefeitura e os proprietários de veículos irregulares e motoristas, a referida empresa recebeu um valor maior da Prefeitura, repassando aos proprietários de veículos valores bem menores e sem oferecer nenhum tipo de assistência especial ao serviço, como um preposto no local.

O município de Itatira foi fiscalizado nos anos de 2004, 2009 e 2013, verificando-se ocorrência de sobrepreço somente no ano de 2009. O relatório da CGU verificou que houve sobrepreço na inexecução total ou parcial dos contratos de obras das escolas do município, nos processos de licitação na modalidade Convite, nos itens referentes a recuperação de esquadrias de madeira e metálica.

Itapajé foi sorteada para fiscalização em 2011, constatando-se fuga ao processo licitatório por conta de subcontratação do transporte escolar, gerando sobrepreço de R\$ 12.328,18. Aracoiaba foi submetida à fiscalização em 2013, momento em que se observou uma cobrança excedente em 36 vezes, implicando em sobrepreço contratual de R\$ 13.037,10.

No município de Frecheirinha, em 2007, dois processos licitatórios de Pregão Presencial tiveram indícios de sobrepreço. O Pregão nº 001/2006 - SEDUC, teve sobrepreço no valor de R\$ 33.681,83 quando da comparação entre a proposta vencedora e os preços pesquisados pela Prefeitura. No Pregão Presencial nº 002/2006 - SEDUC, houve sobrepreço no valor de R\$ 1.508,40, em comparativo realizado pelas cotações de preços. Ambos os processos referiam-se a aquisição de gêneros alimentícios.

O município de Acaraú, fiscalizado em 2007, apresentou sobrepreço no valor de R\$ 11.831,71. Em 2008, constatou-se no município de Mucambo indícios de sobrepreço na aquisição de equipamentos hospitalares no valor de R\$ 38.347,00. Em 2010, o município de Granja foi fiscalizado fiscalização, constatando-se um desperdício mensal em torno de R\$ 150.000,00, que multiplicados pelo tempo de vigência do contrato, acarretou um desperdício de recursos públicos de R\$ 1.800.000,00 no ano.

No sorteio realizado em 2013, o município de Morrinhos apresentou evidências de sobrepreço nos valores cobrados pela empresa contratada para prestação dos serviços de transporte escolar, apresentando um excedente de R\$ 143.370,00 nos dez meses de vigência do contrato.

Em 2014, o município de Croatá foi fiscalizado e foi constatado um sobrepreço no valor de R\$ 7.025,00 da amostra analisada, referente à aquisição de produtos alimentícios do Programa de

# X ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Educação de Jovens e Adultos após pesquisa de preços em estabelecimentos comerciais da região da Ibiapaba.

Destaca-se que dos processos licitatórios utilizados na amostra da pesquisa, 43% utilizaram a modalidade Pregão; 21% Tomada de Preços; 14% Convite e 7% de Dispensa de licitação. Não houveram registros de realização das modalidades concorrência, concurso e leilão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que em todos os relatórios não tiveram justificativas que sanassem as evidências de sobrepreço apontadas pela CGU, permanecendo as inconsistências apontadas para os municípios fiscalizados.

Constaram em cada análise, discrepâncias nos valores de produtos e serviços realizados, ocorrendo variações nos preços para valores acima dos praticados pelo mercado nos contratos das empresas vencedoras, gerando desperdício de recursos públicos em aproximadamente R\$ 2.165.094,77, valor levantado apenas nas amostras utilizadas pela CGU durante a realização das fiscalizações, podendo este número aumentar consideravelmente se analisados especificamente o quesito “sobrepreço” nos procedimentos licitatórios de tais municípios, tendo em vista os resultados apresentados ultrapassarem, em alguns casos, mais de 200% os valores de mercado nas aquisições de produtos ou serviços.

Dados os resultados evidenciados nos relatórios da Controladoria Geral da União, conclui-se que houve malversação dos recursos públicos quando da utilização dos recursos transferidos pela União. Com esses atos ilícitos e antiéticos, perde o povo cearense que poderia ser mais e melhores serviços a sua disposição e perde o Brasil como um todo, quando da sua imagem internacional perante os organismos internacionais e empresas estrangeiras, visto que, denota a existência de indícios que remetem a uma má governança pública.

Percebeu-se que o ideário de uma gestão pública eficiente e eficaz, frente às contratações da CGU, mostrou-se ainda como algo utópico, vez que, não foi praticado o que a Lei nº 8.666/1993 que traz como viga mestra – busca de preços mais vantajosos e melhores produtos e serviços para a Administração Pública.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a professora orientadora por me direcionar tão bem na condução do meu trabalho, por sempre está presente a cada etapa e, principalmente, por me ajudar a evoluir como pesquisador. Agradeço também à Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA pela ocasião da oferta do curso de especialização do qual fiz parte, pela qualidade e por despertar em mim novas qualidades.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

# X ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

DIAS, L. N. S.; MATIAS-PEREIRA, J.; FARIAS, M. R. S.; PAMPLONA, V. M. S. Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, v. 24, n. 63, p. 206-218, 2013.

FERNANDES, J. F.; SÁ, N. F.; RODRIGUES, Â. L. B. S. As modalidades de licitações segundo a lei n. 8666/93 e lei n. 10520/02 e sua aplicabilidade no município de São Jorge do patrocínio. **Rev. Ciênc. Empres. UNIPAR**, Umuarama, v. 13, n. 1, p. 95-114, jan./jun. 2012.

FONSECA, Regina Célia. **Metodologia do Trabalho Científico**. IESDE Brasil S. A.: Curitiba, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa**. Atlas: São Paulo, 2008.

HUGHES, O. E. **Public Management & Administration**. 2. Ed. London: MacMillan, 1998.

JEREISSATI, Geórgia Morais. **Licitação e obras públicas sustentáveis Fortaleza**. 2011. 197f. Dissertação. (Mestrado em Engenharia Civil) – Programa em Engenharia Civil, Estruturas e Construção Civil, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; CASIMIRO FILHO, Francisco; CASIMIRO, Maria Inês Escobar da Costa; MOREIRA, Maria Lúcia de Sousa. Capital Humano no Estado Ceará: Análise Discriminante entre Municípios. **IPCE**, 2008.

LUBAMBO, C. W. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

MACÊDO, F. F. R. R.; KLOEPPPEL, Nilton Roberto; RODRIGUES JÚNIOR, Moacir Manoel; SCARPIN, Jorge Eduardo. Análise da eficiência dos recursos públicos direcionados à educação: estudo nos municípios do Estado do Paraná. **Administração Pública e Gestão Social**, v.7, n. 2, p. 54-62, 2015.

QUAH, J. S. T. Corruption in Asian countries: can it be minimized?. **Public Administration Review**, v. 59, n. 6, p. 483-494, 1999.

VERGANA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. Atlas: São Paulo, 2004.