



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

ALAIN ESMERALDO LOPES

**O DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS DECORRENTE DE AQUISIÇÕES
PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19**

RECIFE

2024

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

ALAIN ESMERALDO LOPES

**O DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS DECORRENTE DE AQUISIÇÕES
PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos parciais para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Batista da Silva

RECIFE

2024

Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

Lopes, Alain Esmeraldo.

115 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2024.

1. Políticas públicas. 2. Aquisições públicas. 3. Desperdício de recursos. 4. Relatórios de auditoria. 5. Irregularidades. 6. Dano ao erário. 7. COVID-19, Pandemia de, 2020-. I. Silva, Mariana Batista da (Orientadora). II. Título.

UFPE (BCFCH2024-040)

ALAIN ESMERALDO LOPES

**O DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS DECORRENTE DE AQUISIÇÕES
PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos parciais para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Aprovada em: 30/01/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dra. Mariana Batista da Silva (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a. Dra. Virgínia Rocha da Silva (Examinadora Externa)
Instituto Universitário Europeu

RESUMO

Este trabalho analisa o desperdício de recursos públicos decorrente de aquisições para enfrentamento à pandemia da Covid-19. Formulou-se a seguinte questão de pesquisa: quais irregularidades, identificáveis antes da execução contratual de uma aquisição pública, estão associadas a um maior desperdício de recursos? O trabalho dialoga com a literatura que categorizou irregularidades constantes em relatórios de auditoria com o intuito de mensurar o desperdício ativo (corrupção) e/ou passivo (má gestão) de recursos públicos, por meio de métodos quantitativos de análise. Para construção da base de dados original deste estudo, utilizou-se os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco referentes à fiscalização de 64 dispensas de licitação da Secretaria de Saúde do Recife, no exercício de 2020, relacionadas à aquisição de produtos hospitalares. Como fator explicativo para a variação do desperdício, quantificado nos relatórios como dano ao erário, foram utilizadas seis variáveis. Os dados foram analisados por meio de análise descritiva e regressão linear múltipla. Observou-se que 77,05% das contratações examinadas apresentaram desperdício, perfazendo o total de R\$ 43.715.498,9 de dano ao erário, o que representa 21,80% do total contratado, de R\$ 200.558.460,16. Aludido desperdício equivale a mais do que um ano de procedimentos clínicos e cirúrgicos em internação hospitalar pagos pela Prefeitura do Recife no exercício de 2020, no âmbito do Sistema Único de Saúde. Os resultados apontam que, em média, contratações com falta de concorrência exibem maior desperdício. Segundo o modelo, quando constantes as demais variáveis, a existência dessa irregularidade em uma aquisição contribui para o desperdício de R\$ 709.464,30, valor superior, por exemplo, ao preço de dois ônibus rurais escolares com capacidade para 59 estudantes sentados. Os resultados dessa pesquisa contribuem para o debate acerca do desperdício de recursos públicos e podem ser úteis para fundamentar ações especialmente desenhadas para fomentar a eficiência na aplicação de tais recursos. Nesse sentido, elaborou-se cartilha com metodologia para identificação dos determinantes do desperdício de recursos em aquisições públicas, que também disponibiliza a base de dados original e códigos na linguagem R para implementação do modelo matemático proposto.

Palavras-chaves: aquisições públicas; desperdício de recursos; relatórios de auditoria; irregularidades; dano ao erário.

ABSTRACT

This work analyzes the waste of public resources resulting from acquisitions to combat the Covid-19 pandemic. The following research question was formulated: which irregularities, identifiable before the contractual execution of a public acquisition, are associated with a greater waste of resources? The work dialogues with the literature that categorized irregularities contained in audit reports with the aim of measuring active waste (corruption) and/or passive (mismanagement) of public resources, through quantitative analysis methods. To build the original database for this study, we used the audit reports from the Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco referring to the inspection of 64 bidding exemptions from the Secretaria de Saúde do Recife, in the year 2020, related to the acquisition of products hospitals. As an explanatory factor for the variation in waste, quantified in the reports as damage to the treasury, six variables were used. Data were analyzed using descriptive analysis and multiple linear regression. It was observed that 77.05% of the contracts examined were wasteful, totaling R\$ 43,715,498.9 in damage to the treasury, which represents 21.80% of the total contracted, R\$ 200,558,460.16. The aforementioned waste is equivalent to more than a year of clinical and surgical procedures in hospital admission paid by the Prefeitura do Recife in the 2020 financial year, within the scope of the Sistema Único de Saúde. The results indicate that, on average, hiring with a lack of competition exhibits greater waste. According to the model, when other variables are constant, the existence of this irregularity in an acquisition contributes to the waste of R\$ 709,464.30, a value higher, for example, than the price of two rural school buses with capacity for 59 seated students. The results of this research contribute to the debate about the waste of public resources and can be useful to support actions specially designed to promote efficiency in the application of such resources. In this sense, a booklet was prepared with a methodology for identifying the determinants of wasted resources in public acquisitions, which also provides the original database and codes in the R language for implementing the proposed mathematical model.

Keywords: public acquisitions; waste of resources; audit reports; irregularities; damage to the treasury.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Síntese da categorização de irregularidades utilizada na revisão de literatura	31
Quadro 2 - Exemplos de irregularidades categorizadas no tipo “Superfaturamento”	39
Quadro 3 - Irregularidades categorizadas no tipo “Desvio de Recurso”	40
Quadro 4 - Exemplos de irregularidades categorizadas no grupo de desperdício passivo (má gestão)	44
Quadro 5 - Descrição das variáveis do modelo de regressão linear múltipla	45
Quadro 6 - Fases do processo de aquisição pública em que as variáveis podem ser identificadas	46
Quadro 7 - Distribuição das irregularidades em grupos e tipos	47
Quadro 8 - Frequência de ocorrência das variáveis independentes nas dispensas de licitação	48
Quadro 9 - Desperdício e valor contratado total referentes às dispensas de licitação	49
Quadro 10 - Média de desperdício associado a cada tipo de irregularidade (variáveis independentes)	49
Quadro 11 - Estatística descritiva das variáveis dependente e de controle (contínuas), em reais (R\$)	50
Quadro 12 - Histograma da variável dependente “Desperdício”	50
Quadro 13 - Histograma da variável de controle “Valor Contratado”	51
Quadro 14 - Resultado do teste de multicolinearidade entre as variáveis do modelo	52
Quadro 15 - Resultado da regressão linear múltipla	53
Quadro 16 - Coeficiente estimado e p-valor das variáveis independentes do modelo de regressão	54
Quadro 17 - Resultado da regressão linear para cada variável independente, em separado	56
Quadro 18 - Hipóteses corroboradas ou refutadas	57
Quadro 19 - Irregularidades categorizadas no tipo “Licitação com Falta de Concorrência”	61
Figura 1 - Fases do processo de aquisição pública	17
Figura 2 - Fluxograma para categorização de irregularidades	38
Figura 3 - Estimativa dos coeficientes de regressão do modelo	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOTCE	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado
RCA	Riscos e Controles nas Aquisições
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	REVISÃO DA LITERATURA	13
2.1	A AMPLIAÇÃO DO RISCO DE DESPERDÍCIO DE RECURSOS EM CRISES SANITÁRIAS	13
2.2	O PROCESSO DE AQUISIÇÃO PÚBLICA	15
2.3	A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS	19
2.4	CATEGORIZAÇÃO DE IRREGULARIDADES DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA	20
2.5	CONSIDERAÇÕES ACERCA DA REVISÃO DA LITERATURA	30
3	METODOLOGIA	34
3.1	FONTE DE DADOS E VISÃO GERAL DA METODOLOGIA	34
3.2	CATEGORIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES	36
3.3	MODELO MATEMÁTICO	45
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	47
4.1	ANÁLISE DESCRITIVA	47
4.2	MODELO DE REGRESSÃO	51
4.3	IRREGULARIDADE “SUPERFATURAMENTO”	57
4.4	IRREGULARIDADE “LICITAÇÃO COM FALTA DE CONCORRÊNCIA”	60
5	CONCLUSÃO	66
5.1	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	67
5.1.1	Os relatórios de auditoria como fonte de dados para mensuração da corrupção	67
5.1.2	O processo de seleção das dispensas de licitação auditadas pelo TCE/PE	69
	REFERÊNCIAS	71
	APÊNDICE A - CARTILHA PARA IDENTIFICAÇÃO DE DETERMINANTES DO DESPERDÍCIO DE RECURSOS EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS	77
	ANEXO A - MATÉRIAS JORNALÍSTICAS QUE EVIDENCIAM CORRUPÇÃO EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19	105

1 INTRODUÇÃO

Quais irregularidades, identificáveis antes da execução contratual de uma aquisição pública, estão associadas a um maior desperdício de recursos? No decorrer da pandemia da Covid-19, foi notória a divulgação na mídia de casos de corrupção associados à contratação de produtos hospitalares, a exemplo de fraudes na aquisição de ventiladores pulmonares e de camas hospitalares.

Nesse contexto, sabe-se que a legislação federal¹ criou a hipótese de dispensa de licitação para a contratação de bens e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, com flexibilização da política de aquisições públicas vigente, estabelecendo procedimentos menos rigorosos para tais aquisições. A opção por dispensa de licitação elevou o risco de corrupção em contratações públicas durante a pandemia (SPECK; FERREIRA, 2011, p. 14).

Ainda, há a ampliação do risco de corrupção em crises sanitárias, notadamente em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, cujas políticas anticorrupção costumam ser inefetivas (FLORÊNCIO FILHO; ZANON, 2020, p. 2-3). No mesmo sentido, também se destaca o maior risco de corrupção associado à gestão de prefeitos em 2º mandato, devido à impossibilidade de reeleição (FERRAZ; FINAN, 2007, p. 29), como foi o caso das eleições municipais do Recife de 2020.

Dentre as principais formas de corrupção em aquisições públicas nos municípios brasileiros, encontram-se os casos de pagamento por produtos sem comprovação de recebimento ou destinação (desvio de recurso) e de pagamento por valor acima do preço de mercado dos itens adquiridos (superfaturamento), conforme Ferraz e Finan (2008, p. 710).

O desperdício de recursos decorrente desses pagamentos — considerando o processo de aquisição pública composto por 3 (três) fases, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (TCU, 2014) — efetiva-se, naturalmente, durante a gestão do contrato, já que é onde se desenrola a execução contratual.

É nessa conjuntura que se desenvolveu a questão de pesquisa deste estudo.

¹ A Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. O art. 4º prevê que “Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei”.

Na sequência, apresenta-se, de forma geral, a metodologia, as hipóteses e os objetivos do trabalho.

Metodologia

As fontes de dados utilizadas foram os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) referentes à fiscalização de dispensas de licitação da Secretaria de Saúde do Recife, no exercício de 2020, relacionadas à aquisição de produtos hospitalares para enfrentamento à pandemia, tais como medicamentos, insumos médico-hospitalares e instrumentos médicos.

Os citados relatórios de auditoria contêm, para cada dispensa de licitação, um conjunto de irregularidades, que podem ou não estar associadas a um determinado desperdício de recursos públicos, mensurado pela equipe de auditoria e apontado como dano ao erário.

Por meio da leitura de cada relatório, no formato arquivo de texto, construiu-se uma base de dados com todas as irregularidades, distribuídas entre as dispensas de licitação. O banco de dados original foi elaborado a partir da tabulação de 3.366 páginas de 36 relatórios do TCE/PE, referentes ao exercício de 2020.

Em seguida, com base na literatura correlata, em especial Ferraz, Finan e Moreira (2008) e Dias *et al.* (2013), houve a categorização das referidas irregularidades e proposição de um modelo de regressão linear múltipla, com o valor mensurado de dano ao erário, por dispensa de licitação, como variável dependente. Utilizou-se o valor da contratação de cada dispensa como variável de controle e, como variáveis independentes, a verificação, por dispensa de licitação, da ocorrência ou não das irregularidades categorizadas.

O modelo proposto possui potencial para otimizar o controle prévio ou concomitante de aquisições públicas, com o intuito de evitar ou atenuar o desperdício de recursos públicos. Almeja-se contribuir para o desenvolvimento de um maior nível de produtividade nas organizações públicas, no sentido de aumentar a eficiência na utilização e na fiscalização dos recursos públicos destinados a aquisições.

Nesse sentido, elaborou-se cartilha com metodologia para identificação dos determinantes do desperdício de recursos em aquisições públicas (Apêndice A), que também

disponibiliza a base de dados original e códigos na linguagem R para implementação do modelo matemático proposto.

Hipóteses

Como hipóteses de pesquisa, definiu-se:

- a) Em média, contratações com superdimensionamento de quantitativos exibem maior desperdício de recursos públicos
- b) Em média, contratações com falta de concorrência exibem maior desperdício de recursos públicos
- c) Em média, contratações com pesquisa de preço irregular exibem maior desperdício de recursos públicos.
- d) Em média, contratações com processo de habilitação irregular exibem maior desperdício de recursos públicos.

Objetivos

O objetivo geral do presente trabalho é mensurar fatores associados ao desperdício de recursos decorrente de aquisições públicas. Como objetivos específicos, formulou-se:

- a) Identificar os relatórios de auditoria do TCE/PE que possuem como objeto de fiscalização as dispensas de licitação da Secretaria de Saúde do Recife realizadas no exercício de 2020, relacionadas à aquisição de produtos hospitalares para enfrentamento à pandemia da Covid-19.
- b) Construir uma base de dados com todas as irregularidades constantes nos relatórios de auditoria do TCE/PE, identificados no item anterior, categorizando-as com base na literatura correlata.
- c) Utilizar as irregularidades com desperdício quantificado de recursos públicos como variável dependente de estudo, as irregularidades com desperdício não quantificado como variáveis independentes e o valor da contratação de cada dispensa de licitação como variável de controle.
- d) Verificar, por meio de modelo de regressão, se há irregularidades, identificáveis antes da execução contratual de uma aquisição pública, que estão associadas a um maior desperdício de recursos.

Após esta Introdução, o restante do trabalho se organiza em mais 4 (quatro) capítulos. No segundo, apresenta-se a revisão de literatura, com foco no estudo de trabalhos que utilizaram relatórios de auditoria para estudar o desperdício de recursos públicos. No terceiro, demonstra-se a metodologia utilizada. No quarto, expõe-se os resultados alcançados, com discussão acerca de fatores relevantes associados ao desperdício. No quinto, conclui-se o estudo, com indicação de possíveis limitações da pesquisa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 A AMPLIAÇÃO DO RISCO DE DESPERDÍCIO DE RECURSOS EM CRISES SANITÁRIAS

Segundo o art. 196 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988). Situação excepcional de políticas sociais e econômicas de saúde para redução do risco de doenças iniciou com a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) da infecção humana pelo novo coronavírus (Covid-19), por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde.

Na sequência, o art. 4º, *caput*, da Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, criou hipótese de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da referida emergência.

Posteriormente, com a edição da Medida Provisória n.º 926, de 20 de março de 2020², flexibilizou-se a política de aquisições públicas vigente — baseada nas normas gerais para licitações e contratos públicos contidas na Lei Federal nº 8.666/1993 — em relação às aquisições destinadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Essa flexibilização da legislação de aquisições públicas foi acompanhada pelo desequilíbrio entre oferta e demanda de bens, serviços e insumos de saúde no mercado nacional e internacional, com consequente aumento de preços (IPEA, 2020, p. 7).

Speck e Ferreira (2012, p. 14) desenvolveram um modelo de avaliação de riscos de corrupção em compras públicas baseado nas variáveis: a) discricionariedade do agente público no processo de contratação; e b) competitividade entre os fornecedores privados no mercado. Para os autores, as compras por dispensa ou inexigibilidade de licitação possuem

² Alterou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. A Medida Provisória nº 926, de 20 de agosto de 2020, foi convertida na Lei Federal nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.

amplo arbítrio do gestor público e baixa competitividade entre os fornecedores, o que implica risco de corrupção alto em relação às modalidades de licitação (pregão, leilão, concorrência e tomada de preços com risco baixo, e convite e concurso com risco médio).

Destaca-se que a corrupção nas contratações públicas pode ocorrer com a colaboração de agentes públicos responsáveis por processá-las, com o intuito, por exemplo, de superfaturar preços e distribuir o valor excedente entre os envolvidos. Nesse caso, parte dos lucros privados obtidos ilegalmente, por meio do superfaturamento, é repassada aos agentes envolvidos na forma de suborno (SPECK; FERREIRA, 2012, p. 13).

Segundo Jacoby Fernandes (2016), no caso de contratação pela Administração Pública com preços superfaturados, há o desembolso de despesa em valor excedente, sem contraprestação, devendo essa parcela ser considerada como prejuízo. Nesse sentido, afirma que “Se é dever indeclinável contratar a preços de mercado, qualquer despesa efetivada além desse limite deve ser reembolsada ao erário pelo agente responsável direto por sua efetivação” (FERNANDES, 2016, p. 302).

Ferraz e Finan (2007, p. 29) identificaram que, nos municípios brasileiros, há maior probabilidade de corrupção na gestão de prefeitos em 2º mandato, devido à impossibilidade de reeleição. Nesse ponto, destaca-se que as contratações públicas realizadas pela Prefeitura do Recife em 2020 ocorreram no último ano do 2º mandato do prefeito.

Conforme Florêncio Filho e Zanon (2020, p. 2-3), em relação à gestão em tempos de crise, há uma ampliação dos riscos de corrupção em crises sanitárias, a exemplo do caso da epidemia de ebola na África em 2014, na medida em que “propicia o abuso da situação emergencial para obtenção de ganhos ilícitos”. Conforme os autores, “esses riscos em épocas de crises são mais altos em países de baixa renda e desenvolvimento, nos quais as tradicionais políticas anticorrupção já não se mostram efetivas”. Esse é o contexto no qual o Brasil, país em desenvolvimento, estava inserido em 2020.

Destaca-se que, no decorrer da pandemia da Covid-19, foi notória a divulgação na mídia de casos de corrupção associados à contratação de produtos hospitalares, a exemplo de fraudes na aquisição de ventiladores pulmonares e de camas hospitalares. As matérias jornalísticas constantes no Anexo A evidenciam indícios de corrupção em contratações públicas realizadas pela Secretaria de Saúde do Recife nesse período.

2.2 O PROCESSO DE AQUISIÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 prevê que a Administração Pública deve contratar mediante processo de licitação pública, que assegure a igualdade de condições entre os concorrentes e estabeleça exigências de qualificação técnica e econômica e obrigações de pagamento, nos termos da lei (art. 37, inciso XXI).

Ao regulamentar citado dispositivo, a Lei Federal nº 8.666/1993 estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos para aquisições no âmbito da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º). Ressalvadas as exceções legais, as aquisições públicas, quando contratadas com terceiros, devem ser necessariamente precedidas de licitação (art. 2º).

Assevera a lei que as compras serão realizadas com a caracterização adequada de seu objeto, com especificação completa do bem, incluindo a definição das quantidades a serem adquiridas, obtida mediante aplicação de adequadas técnicas quantitativas de estimação. Quanto aos preços contratados, dispõe que devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, sendo qualquer cidadão parte legítima para impugná-lo, em razão de incompatibilidade com o preço vigente no mercado (arts. 14 e 15).

Em especial quanto à transparência da aquisição, prevê a publicidade mensal, em órgão de divulgação oficial, da relação de todas as compras feitas pela Administração, com o intuito de “clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa” (art. 16).

Dita lei prevê que o procedimento da licitação deve ser iniciado com a abertura de processo administrativo, contendo, dentre outros aspectos: autorização, indicação do objeto, recurso para a despesa, edital e respectivo comprovante de publicação, propostas de preços, pareceres técnicos/jurídicos, atos de adjudicação e de homologação, recursos e termo de contrato (art. 38). Em relação à licitação, há capítulo próprio na lei, com seções sobre as modalidades, processo de habilitação dos interessados, procedimentos e julgamento (arts. 20 a 52). Também há capítulo próprio referente aos contratos, com seções acerca da formalização, alteração, execução/fiscalização e rescisão (arts. 54 a 80).

Assim, embora não apresente, expressamente, as fases do processo de aquisição pública, a Lei Federal nº 8.666/1993 é utilizada como referência para sua definição, tanto pela academia, como pelos órgãos públicos.

Cardoso (2006, p. 32), por exemplo, utilizou dito normativo “como base para a criação das atividades do processo de aquisição, de forma que os responsáveis pela aquisição na Administração Pública, seguindo o processo, executem uma compra” em conformidade.

J. Cabral (2018, p. 6) destaca que o “processo de licitação é regido pela Lei 8.666/93 que regulamentou o art. 37 da Constituição Federal de 1988”. Define que os processos de licitação se desenvolvem em uma sequência lógica composta por 2 (duas) fases, interna e externa, englobando desde o planejamento da contratação até a assinatura do contrato. Descreve as fases dessa forma:

Na fase interna ou preparatória, desenvolvida no âmbito interno da Administração, inicia-se pela solicitação da unidade demandante que deverá justificar e definir o objeto da sua necessidade, estimar os custos e destacar a necessidade da reserva orçamentária para tal contratação. Nesta fase são delimitadas e determinadas as condições do ato convocatório antes de torná-las públicas.

A fase externa é caracterizada pela publicação do aviso do edital e a disponibilização do instrumento completo aos interessados. O encerramento desta fase ocorre com a formalização da contratação do objeto licitado, em conformidade com as regras estabelecidas no edital da licitação. (J. CABRAL, 2018, p. 11)

Dias (2019) estudou falhas prático-operacionais dos processos licitatórios da Universidade Federal da Bahia, concluindo que 25% das aquisições publicadas apresentaram falhas no termo de referência do edital. Em especial, apontaram a necessidade de maior cuidado na realização da pesquisa de preços. Maciel (2022) investigou as variáveis que influenciam a eficiência da fase interna das licitações realizadas pela Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Na mesma linha de Dias (2019), indicou a necessidade de a Administração aumentar o foco na elaboração das pesquisas de preços.

Monteiro (2018, p. 4) analisou aspectos relevantes relacionados ao planejamento da aquisição eficiente, com base em compras realizadas pelo Exército Brasileiro. Identificou que, dentre os itens do planejamento, “a descrição detalhada do objeto constitui o aspecto apontado como mais relevante para atingir a economicidade nas licitações”.

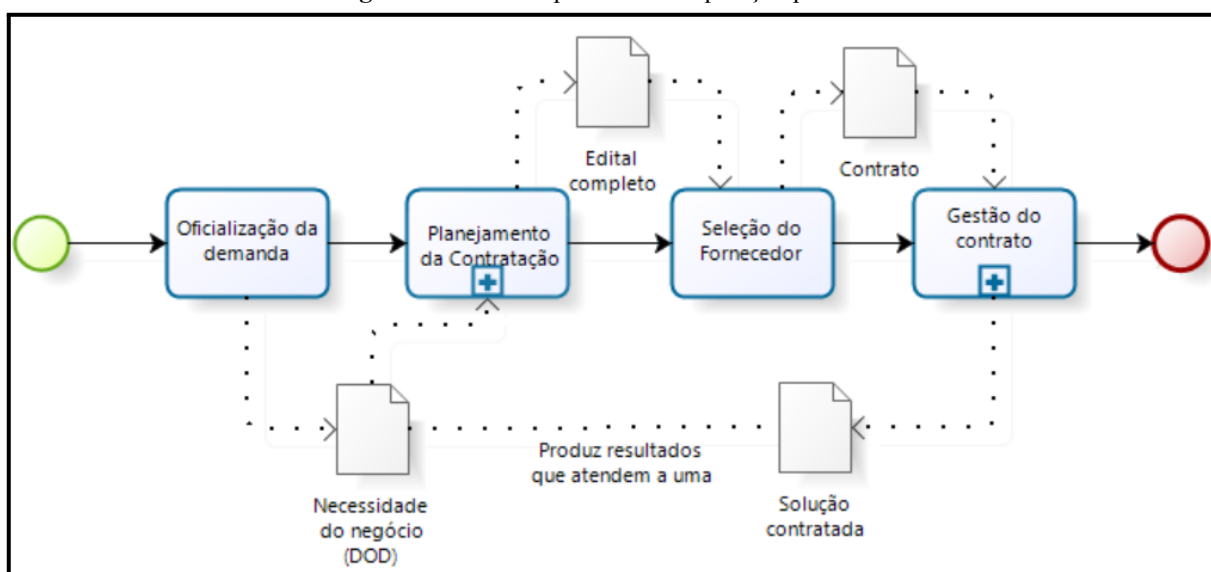
L. Cabral (2021) buscou demonstrar se os mecanismos existentes nas legislações editadas durante a pandemia da Covid-19 impediram a prática de abusos econômicos devido à

flexibilização das aquisições públicas, no âmbito do Município do Recife. Constatou que os normativos vigentes não coibiram os desmandos ocorridos nas contratações, permitindo a falta de concorrência na aquisição e a prática de preços abusivos pelos fornecedores.

Gentil (2022) analisou os fatores que propiciaram a exposição à corrupção nas aquisições efetuadas para o combate à pandemia da Covid-19. Identificou, dentre outros fatores, que a deficiência no planejamento prévio, a baixa concorrência nas aquisições e a disponibilização de recursos em montantes elevados foram fatores que contribuíram para o desvio de recursos.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), conforme definido no documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), publicado por meio de determinação contida no Acórdão nº 1.321/2014 - Plenário, o processo de aquisição pública é dividido em 3 (três) fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (TCU, 2014). A Figura 1 apresenta o fluxograma do processo.

Figura 1 - Fases do processo de aquisição pública.



Fonte: <https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.htm>.

Registre-se que dita divisão também é amplamente adotada pelo Governo Federal³ e utilizada como referência em trabalhos acadêmicos que estudam a eficiência de contratações públicas, a exemplo de Mizael, Murad e Antonialli (2020) e Venturelli (2021).

Em comparação com a divisão utilizada por J. Cabral (2018, p. 6), o planejamento da contratação seria a fase interna do processo licitatório, com a descrição: “é a fase que recebe como insumo uma necessidade de negócio e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação” (TCU, 2014). No termo de referência há a definição do objeto da aquisição pública, com especificação dos quantitativos e estimativa dos preços unitários e total da contratação, além da exposição dos critérios de seleção do fornecedor. Em regra, ao edital é dada ampla publicidade, com divulgação nos sites oficiais dos órgãos públicos e nos diários oficiais dos Entes.

Já a seleção do fornecedor seria a fase externa: “é a fase que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato assinado e tornado público, por meio da publicação do extrato do contrato” (TCU, 2019). Nessa etapa, verifica-se se os interessados satisfazem os critérios de seleção, notadamente em relação à habilitação (qualificação técnica, habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista etc.) e à aceitabilidade dos preços propostos. Na sequência, ocorre a formalização e publicação do contrato com o fornecedor selecionado.

A gestão do contrato é a fase que “recebe como insumo o contrato e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação” (TCU, 2014). Isto é, na última fase, realiza-se a execução contratual, materializada no recebimento do objeto da aquisição e na efetivação dos respectivos pagamentos pela Administração.

Dentre as principais formas de corrupção em aquisições públicas nos municípios brasileiros, Ferraz e Finan (2008, p. 710) citam os casos de pagamento por produtos sem comprovação de recebimento ou destinação (desvio de recurso) e de pagamento por valor acima do preço de mercado dos itens adquiridos (superfaturamento).

³ Por exemplo: i) Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 1º, I); ii) Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 04 de abril de 2019, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia (art. 8º, I a III); iii) Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia (art. 2º, IV).

Assim, em um processo de aquisição, o desperdício de recursos decorrente desses pagamentos, se efetiva, naturalmente, na fase de gestão do contrato, onde se desenrola a execução contratual.

Destaca-se que as 3 (três) fases do processo de aquisição também estão presentes nas contratações por dispensa de licitação durante a pandemia, mesmo com a flexibilização de procedimentos contida na Lei Federal nº 13.979/2020⁴.

Por exemplo, na fase de planejamento da contratação, há a necessidade de se elaborar termo de referência simplificado, contendo declaração do objeto, fundamentação simplificada da contratação, descrição resumida da solução apresentada, requisitos da contratação, critérios de medição e de pagamento e estimativa de preços (art. 4º-E, § 1º, I a VI). Na fase de seleção do fornecedor, deve ser disponibilizado em site oficial específico na internet, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato do contrato, com a identificação do processo de aquisição, discriminação do bem adquirido, quantidades, valor global do contrato etc. (art. 4º, § 2º, I a VI). Por sua vez, a última fase é expressamente citada no art. 4º-D da referida lei: “O gerenciamento de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato” (BRASIL, 2020).

2.3 A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Segundo a Lei Estadual nº 12.600/2004, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (LOTCE/PE), a competência do Tribunal de Contas inclui a realização de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas do Poder Executivo dos municípios de Pernambuco (art. 2º, XVI). Nesse sentido, as Câmaras deliberativas da Corte de Contas são competentes para “apreciar, no âmbito das administrações Estadual e Municipal, a legalidade dos processos de licitação e contratos administrativos” (art. 103, VIII).

No exercício dessa fiscalização, o Tribunal decide, dentre outros aspectos, sobre a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo que lhe compete. Ainda, no cumprimento de sua competência, a Corte de Contas pode aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei,

⁴ Alterada pela Medida Provisória n.º 926/2020 (convertida na Lei Federal nº 14.035/2020).

incluindo a cominação de multa, além de imputação de débito para ressarcimento de dano ao erário. As decisões que resultem em imputação de débito e/ou cominação de multa tornam a dívida líquida e certa, com eficácia e título executivo (arts. 3º e 72).

No contexto da pandemia da Covid-19, a legislação federal determinou a priorização da fiscalização das contratações públicas de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da situação de emergência. É nesse sentido o art. 4º-K da Lei Federal nº 13.979/2020:

Art. 4º-K. Os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020)

Parágrafo único. Os tribunais de contas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas desta Lei, inclusive por meio de respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020) (BRASIL, 2020)

Conforme Ribeiro, Sallaberry, Santos e Tavares (2020, p. 1.413), houve uma mudança no status tradicional de controle das contas públicas realizado pelos Tribunais de Contas, passando de um controle posterior para um controle prévio e concomitante, por meio de fiscalizações tempestivas acerca da alocação de recursos públicos pelos gestores, quando ainda é possível corrigir eventuais erros e evitar o desperdício de recursos públicos.

Segundo Mendonça *et al.* (2020, p. 4-5), que analisaram a atuação dos Tribunais de Contas nas ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19, o TCE/PA se readequou para “atuar de forma concomitante à realização das receitas e despesas públicas, atacando os possíveis erros e desvios de recursos de imediato”. De forma similar, constatou-se que o TCE/RJ também realizou a “abertura de procedimentos de fiscalização especial (extraordinários) nas compras realizadas no enfrentamento à pandemia”.

Machado, Venâncio, Caldas e Oliveira (2020, p. 2) examinaram a fiscalização concomitante realizada pelo TCE/PR acerca de aquisições públicas para enfrentamento à pandemia, concluindo que referida fiscalização proporcionou “economia significativa aos cofres públicos, na ordem de aproximadamente 26 milhões de reais”.

2.4 CATEGORIZAÇÃO DE IRREGULARIDADES DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA

Ferraz e Finan (2007) construíram indicadores de corrupção a partir da categorização das irregularidades constantes em relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União

(CGU), elaborados no contexto de um programa de anticorrupção de âmbito nacional, iniciado em 2003, denominado Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos.

O programa visa desencorajar a utilização indevida de recursos públicos entre os administradores a partir da promoção da participação da sociedade civil no controle das despesas públicas. Para isso, houve a divulgação dos resultados dos relatórios de auditoria referentes a cada município na internet e em fontes de comunicação social. O programa iniciou com a auditoria de 26 (vinte e seis) municípios selecionados aleatoriamente, com base em loterias realizadas pela Caixa Econômica Federal, sendo um de cada Estado brasileiro. Posteriormente, expandiu-se para auditar 60 (sessenta) municípios, a partir de uma amostra de todos os municípios brasileiros com menos de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes. Selecionado o município, a CGU reúne as informações acerca de transferências de recursos federais para o governo municipal, enviado uma equipe de auditoria para realizar inspeções físicas e análises documentais. Eventuais irregularidades na aplicação dos recursos são formalizadas nos respectivos relatórios de auditoria, que também identificam o valor total dos recursos federais auditados (FERRAZ; FINAN, 2007, p. 13).

Inicialmente, os autores classificaram cada irregularidade nos grupos de corrupção ou de má gestão. Na sequência, construíram 3 (três) categorias de irregularidades associadas à corrupção: a) Fraudes em Licitações, b) Desvio de Recursos Públicos e 3) Superfaturamento.

As descrições utilizadas para cada irregularidades são as seguintes:

- Fraude em Licitações: quando uma aquisição obrigatória não foi executada, quando o número mínimo de lances não foi atingido ou quando havia evidências de fraude no processo de aquisição (por exemplo, uso de empresas inexistentes na licitação).
- Desvio de Recursos Públicos: quando houve a realização de despesas sem comprovação do recebimento de bens ou prestação de serviços.
- Superfaturamento: quando a aquisição de bens ou serviços públicos ocorreu por um valor acima do preço de mercado.

A partir da leitura dos relatórios, os autores estimaram a quantidade de recursos desperdiçados por cada irregularidade associada à corrupção. Assim, utilizaram como principal medida de corrupção o montante de recursos relacionados a atividades corruptas, expresso como uma parcela do montante total de recursos auditados.

No entanto, a identificação do referido montante só foi possível para cerca de 89% das irregularidades “Fraudes em Licitações” e “Desvio de Recursos Públicos”. Para as demais, houve a quantificação dos recursos desviados como zero, o que poderia criar viés na análise comparativa entre os incentivos eleitorais para prefeitos em primeiro ou segundo mandato.

Diante disso, definiram como indicador adicional de corrupção o número de irregularidades relacionadas à corrupção, como forma de atenuar o possível viés. Ainda, utilizaram como indicador adicional a parcela de itens de serviço associados à corrupção, obtida pela divisão entre o número de irregularidades e o número de itens de serviço auditados.

Em conclusão, os autores identificaram que os prefeitos que possuem incentivos à reeleição, ou seja, que exercem o primeiro mandato, são menos corruptos do que os prefeitos em último mandato. Detectaram que a parcela desviada de recursos públicos é, em média, 57% maior em municípios com prefeitos sem possibilidade de reeleição.

Em Ferraz e Finan (2008), os dados sobre corrupção foram produzidos a partir dos relatórios de auditoria da CGU, de forma similar ao procedimento realizado em Ferraz e Finan (2007). Assim, inicialmente, houve a classificação de cada irregularidade dos relatórios nos grupos de corrupção ou de má gestão, bem como a construção das mesmas 3 (três) categorias de irregularidades associadas à corrupção (Fraudes em Licitações, Desvio de Recursos Públicos e Superfaturamento). Utilizaram como indicador adicional de corrupção a soma do número de ocorrências de cada uma dessas três irregularidades para cada município.

Constataram, como resultado, que o desempenho eleitoral dos candidatos políticos é significativamente afetado pela divulgação de informações sobre práticas de corrupção, constantes em relatórios de auditoria da CGU. Esses efeitos foram mais pronunciados nos municípios onde a rádio local esteve presente para divulgar a informação.

Ferraz, Finan e Moreira (2008) levantaram os dados sobre corrupção a partir de relatórios de auditoria da CGU, com base em atualização e desenvolvimento do procedimento realizado em Ferraz e Finan (2007). Assim, as 3 (três) categorias de irregularidades associadas à corrupção passaram a ter as seguintes nomenclaturas e definições (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008, p. 13):

1. Licitação com Desvio: ocorre se existe evidência de que o serviço licitado e pago não foi prestado.
2. Desvio de Recurso: ocorre quando há despesa sem comprovação da parte física ou do serviço prestado.
3. Superfaturamento: ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços de mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do município.

Para o grupo de má gestão, os autores criaram 17 (dezessete) novas categorias de irregularidades, com as seguintes nomenclaturas e definições (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008, p. 13):

1. Não Pagamento de Tributo: ocorre quando a prefeitura deixa de pagar algum tributo.
2. Não Execução de Recurso: ocorre quando a União repassa o dinheiro, mas o município não usa o dinheiro.
3. Obra Inacabada: ocorre quando o prefeito deixa uma obra inacabada e paga a parcela correspondente.
4. Inexistência ou Fraca Atuação do Conselho: ocorre quando o conselho de educação não demonstra atuar na fiscalização das escolas.
5. Clientelismo: ocorre quando o prefeito gasta recurso público com a finalidade explícita de conseguir votos.
6. Execução Irregular de Programas Sociais: ocorre quando o controle ou o cadastro dos programas sociais encontra-se irregular.
7. Elefante Branco: ocorre quando uma construção ou compra de bem desproporcional às necessidades do município é feita.
8. Licitação Irregular: ocorre quando existe alguma irregularidade nos documentos da licitação.
9. Licitação Fracionamento: ocorre quando o prefeito fraciona as despesas a serem realizadas em diferentes licitações objetivando alterar o tipo de licitação necessário segundo regulamento previsto em lei.
10. Licitação com Falta de Concorrência: ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo de 3 (três) concorrentes.
11. Licitação com Laranja: ocorre quando o prefeito, na licitação, usa parente ou terceiros em benefício próprio.

12. Desvio de Finalidade para um mesmo Setor: ocorre quando o recurso é usado também no setor de educação, mas em objetivo diverso do que inicialmente acordado com a União.
13. Desvio de Finalidade para outro Setor: ocorre quando o recurso é usado em outro setor, em objetivo diverso do que inicialmente acordado com a União.
14. Não Ocorreu Contrapartida: ocorre quando o município não disponibiliza a contrapartida referente ao município.
15. Obra Acabada com Irregularidade: ocorre quando a obra é feita em sua totalidade, mas existem algumas pequenas irregularidades.
16. Irregularidade não Relacionada ao Prefeito: ocorre quando tem irregularidades que não está sobre a responsabilidade do prefeito.
17. Má Administração: qualquer outra irregularidade apontada pela CGU que não se enquadra nos outros critérios acima.

A principal medida de corrupção utilizada foi a proporção dos recursos desviados, obtido pela divisão entre a soma do montante associado à corrupção em cada irregularidade e o total fiscalizado em cada relatório, referente a um determinado município.

Destacam que medida equivalente não pode ser construída para o grupo de má gestão, pois, “pela natureza da infração, quase na totalidade das vezes, não é possível associar um montante exato da irregularidade a cada uma das constatações” (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008, p. 6). Ainda, construíram indicadores de incidência de corrupção e de má gestão com base na soma do número de irregularidades associadas em cada grupo.

Para análise empírica, construíram 3 (três) medidas de corrupção e má gestão. Primeira, uma variável binária igual a 1 quando encontrada pelo menos uma irregularidade relacionada à corrupção nos relatórios de fiscalização do município. Segunda medida, um indicador de incidência de corrupção e de má gestão, obtido com base na soma do número de irregularidades associadas a cada grupo, dividido pela soma de ordens de serviço determinadas para cada município⁵. Terceira medida, de interpretação direta, a proporção dos recursos desviados, obtido pela divisão entre a soma do montante irregular associado à corrupção em cada irregularidade e a soma do total fiscalizado por relatório.

⁵ Os autores informam que essa medida tem a vantagem de ponderar pela abrangência das fiscalizações, sem penalizar municípios maiores.

Informam que a medida de incidência de corrupção é necessária, porque algumas vezes não foi possível identificar o montante da irregularidade. Nesses casos, a corrupção não seria contabilizada pela proporção dos recursos desviados, o que subestimaria a corrupção existente.

Ao final, verificaram que a corrupção reduz significativamente a habilidade cognitiva dos estudantes do ensino fundamental, aferida por meio dos resultados em português e em matemática na Prova Brasil de 2005. Ademais, também observaram que a corrupção contribuiu para a diminuição da taxa de aprovação e para o aumento da taxa de abandono dos estudantes.

Bandiera, Prat e Valletti (2008) propõem uma distinção entre desperdício ativo e desperdício passivo como determinantes do custo de aquisições públicas. Para os autores, o desperdício ativo implicaria utilidade para o tomador de decisão, como no caso de suborno, enquanto o desperdício passivo, não, a exemplo do caso de gestão ineficiente.

Buscaram identificar as causas para os preços excessivos pagos por órgão públicos italianos na compra de bens padronizados, considerando a opção do órgão por comprar de forma independente no mercado ou por meio de agência central de compras do governo.

Como fonte de dados, utilizaram pesquisa da Agência Italiana de Estatística aplicada aos funcionários responsáveis pelo recebimento, pagamento e arquivamento das notas fiscais em cada órgão público.

Identificam que os preços excessivos são devidos, principalmente, ao desperdício passivo, não ao desperdício ativo. Apontam que o desperdício passivo representaria 83% do total estimado de desperdício. Não obstante, estimam que o desperdício ativo pode gerar um custo adicional de até 11% do preço de referência dos produtos.

Assim, apontam a ineficiência como um problema potencialmente mais importante do que a corrupção em aquisições públicas.

Dias, Matias-Pereira, Farias e Pamplona (2013) buscaram identificar os fatores de desperdício ativo e passivo mais associados com as irregularidades na gestão dos recursos públicos municipais repassados pela União para a área da saúde.

Utilizaram como base de dados os relatórios de auditoria da CGU elaborados no ano de 2010, referentes a 102 (cento e dois) municípios fiscalizados, classificando as irregularidades com base nos mesmos critérios de Ferraz, Finan e Moreira (2008). Dessa vez, considerando o estudo de Bandiera, Prat e Valletti (2008), definiram como sinônimos os termos “corrupção” e “desperdício ativo”, de um lado, e “má gestão”, “ineficiência” e “desperdício passivo”, de outro.

O resultado da pesquisa indicou que não é possível apresentar um fator que melhor defina o desperdício ativo, devido, provavelmente, ao fato de terem sido utilizadas apenas 3 (três) irregularidades de referência (Licitação com Desvio, Desvio de Recurso e Superfaturamento).

Quanto ao desperdício passivo, foram encontrados 3 (três) fatores que mais estão associados às irregularidades em estudo:

- Fator 1 (Inadequabilidade Administrativa): agrupa as variáveis (irregularidades) “Não Pagamento de Tributos”, “Não Ocorrência de Contrapartida” e “Má Administração”.
- Fator 2 (Fracá Fiscalização): agrupa as variáveis “Inexistência ou Fraca Atuação do Conselho” e “Licitação Fracionamento”.
- Fator 3 (Baixo Nível de *Compliance*): agrupa as variáveis “Licitação Irregular” e “Irregularidade não Relacionada ao Prefeito”.

Os autores apontam como principal contribuição da pesquisa a evidenciação de que o desperdício passivo afeta sobremaneira a qualidade dos serviços prestados à população, provocando prejuízos aos cofres públicos superiores aos oriundos do desperdício ativo, na mesma linha de conclusão de Bandiera, Prat e Valletti (2009). Nesse ponto, realçam a necessidade da academia, do governo e da sociedade em geral atentarem para a relevância do desperdício proveniente da má gestão.

Marin, Gama e Campelo (2014) buscaram identificar os desperdícios que contribuem com a má aplicabilidade dos recursos repassados pela União, por meio do Ministério das Cidades, para o desenvolvimento de programas e ações de governo nos municípios do Estado do Pará. Utilizaram como base de dados 23 (vinte e três) relatórios de auditoria da CGU relativos a municípios paraenses que receberam repasses no período de 2003 a 2013.

Aplicaram a categorização de irregularidades definidas por Ferraz, Finan e Moreira (2008) e Dias *et al.* (2013), com as seguintes adaptações no grupo de desperdício passivo (má gestão): incluíram a irregularidade “Falta de Publicidade” e removeram “Inexistência ou Fraca Atuação do Conselho” e “Desvio de Finalidade para um mesmo Setor”.

A nova irregularidade “Falta de Publicidade” ficou definida com a seguinte descrição: “é devido à falta de notificação prevista pela Lei nº 9.452/97, a qual prevê que o gestor municipal deve informar aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, quanto ao repasse de verba advinda da União para execução de obras no município” (MARIN *et al.*, 2014, p. 13).

Identificaram que há uma maior frequência das irregularidades “Desvio de Recurso” (19%), integrante do desperdício ativo (corrupção), e “Licitação Irregular” (38%) e “Falta de Publicidade” (31%), do lado do desperdício passivo (ineficiência).

Assim, concluíram que o desperdício passivo é o mais frequente, devendo receber mais atenção dos meios de comunicação social e dos trabalhos acadêmicos que tratam de desperdício de gastos públicos, na mesma linha de conclusão de Dias *et al.* (2013).

Rodrigues e Santos (2015) buscaram identificar e classificar as irregularidades descritas nos relatórios de fiscalização da CGU referentes à aplicação de recursos do PAC, em obras de saneamento e de habitação. A classificação foi realizada com base na categorização de irregularidades utilizada por Dias *et al.* (2013), alicerçada em Ferraz, Finan e Moreira (2008).

De forma similar a Marin *et al.* (2014), também propuseram adaptações. No grupo de desperdício passivo (má gestão), incluíram “Falta de Publicidade”, nos moldes de Marin *et al.* (2014). Ainda, realocaram, no grupo de desperdício ativo (corrupção), a irregularidade “Licitação com Laranja”, com a nova denominação “Licitação Fraudada” e descrição mais detalhada: “Ocorre quando o prefeito, na licitação, usa parente ou terceiros em benefício próprio ou para beneficiar outros” (RODRIGUES; SANTOS, 2015, p. 6).

Observaram que as irregularidades que apresentaram maior percentual de constatação foram as classificadas no grupo de desperdício passivo, com destaque para “Má Administração” (68,4%).

Assim, na mesma linha de Dias *et al.* (2013) e Marin *et al.* (2014), entendem que o desperdício passivo deve receber mais atenção da academia, do governo e da população, pois afetaria, de forma significativa, a qualidade dos serviços oferecidos à população e causaria prejuízos aos cofres públicos.

Em Batista (2013), a variável dependente do modelo consistiu no número de casos de corrupção por município, obtido a partir do número de irregularidades associadas à corrupção nos relatórios de auditoria da CGU, para cada município, em um universo de 42.874 irregularidades analisadas no escopo do trabalho.

A classificação das irregularidades constantes nos relatórios da CGU foi realizada com base em tipologia e banco de dados construídos por equipe liderada por Francisco Ramos, do Departamento de Economia da UFPE, que “categorizou todas as irregularidades apresentadas nos relatórios de avaliação disponibilizados no site da CGU” (BATISTA, 2013, p. 8).

Assim, definiu-se 19 (dezenove) tipos de irregularidades subdivididas em 2 (dois) grupos, corrupção e má gestão. O grupo de corrupção ficou composto pelas seguintes irregularidades e respectivas descrições (BATISTA, 2013, p. 9):

- Superfaturamento : Os preços pagos estão acima do valor de mercado.
- Licitação: quando a licitação apresenta práticas irregulares, como direcionamento e ausência de concorrência.

Dentre as 17 (dezesete) irregularidades do grupo de má gestão, cita-se (BATISTA, 2013, p. 9):

- Falha Execução: quando há falha na execução do programa/projeto.
- Despesa sem Empenho: quando há execução de despesas sem empenho.
- Pagamento Indevido: quando a forma de pagamento usada é indevida, de acordo com a contratação.
- Desperdício: quando há falha no controle de estoque, acarretando desperdício.
- Sem Classificação: para irregularidades não classificadas.

Quanto aos critérios utilizados para alocar as irregularidades nos grupos de corrupção ou de má gestão, a autora faz a seguinte ponderação (BATISTA, 2013, p. 9):

Uma crítica que pode ser feita a essa classificação é a de que a corrupção de fato só existe quando a autoridade responsável assim o indica. Isto é, quando há uma sentença indicando o ato corrupto, sem possibilidade de reversão. Contudo, essa

crítica poderia gerar um problema adicional, já que essa não seria uma medida de corrupção, e sim de ativismo do Judiciário. Nesse sentido, optou-se por analisar os resultados das auditorias como uma aproximação a um fenômeno complexo, o qual por definição não é facilmente identificável.

A autora buscou contribuir para o conhecimento dos determinantes da corrupção no Brasil, enfatizando aspectos da dinâmica de competição política como fatores explicativos. Como resultado, constataram que prefeitos no exercício do segundo mandato cometem mais atos corruptos, bem como que, quanto maior a margem de vitória do prefeito, ou seja, quanto menor a competitividade da eleição, maior a corrupção.

Batista, Rocha e Santos (2020), como medida de performance, utilizaram a classificação em corrupção ou má gestão das irregularidades constantes nos relatórios de auditoria da CGU, referentes a 320 (trezentos e vinte) municípios brasileiros selecionados por meio de sorteios públicos entre 2011-2015.

Para referida classificação, realizaram a leitura dos relatórios, em formato arquivo de texto, extraindo um total de 16.064 (dezesesseis mil e sessenta e quatro reais) irregularidades em formato resumido.

Na sequência, utilizaram um algoritmo de aprendizado de máquina não supervisionado, relacionado à classificação em tópicos de documentos (no caso, o resumo de cada irregularidade), obtendo-se 4 (quatro) tópicos, que receberam os seguintes rótulos: licitação, gastos, execução e utilização.

As irregularidades rotuladas como “licitação” foram categorizadas como corrupção, por envolver fraudes e irregularidades em licitações. As demais irregularidades relacionadas a “gastos”, “execução” e “utilização” de programas públicos foram categorizadas como má gestão.

O estudo objetivou verificar se o compromisso institucional com a transparência pública tem relação negativa com corrupção e má gestão governamental. Em conclusão, observaram o seguinte: a) que a adesão dos municípios à Lei de Acesso à Informação (LAI) ainda é muito reduzida; b) que a transparência não apresenta associação com a performance governamental nos municípios que aderiram à LAI; e c) que desenvolvimento econômico e qualidade da burocracia contribuem para diminuir a corrupção e a má gestão governamental.

2.5 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA REVISÃO DA LITERATURA

Conforme apresentado, é comum a categorização de irregularidades constantes em relatórios de auditoria com o intuito de mensurar o desperdício ativo (corrupção) e/ou passivo (má gestão) de recursos públicos, por meio de métodos quantitativos de análise.

Dita categorização buscou identificar, de um lado, qual tipo de desperdício (ativo ou passivo) estaria mais associado à má aplicação de recursos públicos. Outra parte da literatura utilizou a categorização de irregularidades para construir variáveis de modelos que buscaram explorar fatores políticos.

No primeiro caso, incluem-se: a) Dias, Matias-Pereira, Farias e Pamplona (2013), que analisaram quais fatores de desperdício ativo e passivo estariam mais associados com as irregularidades na gestão dos recursos públicos municipais; b) Marin, Gama e Campelo (2014), que buscaram identificar quais as principais irregularidades e tipos de desperdícios (ativo ou passivo) contribuiriam para a má aplicabilidade dos recursos federais pelos municípios do Estado do Pará; e c) Rodrigues e Santos (2015), que realizaram estudo similar com foco na aplicação de recursos federais do PAC, em obras de saneamento e de habitação. Ainda, fora do contexto brasileiro, Bandiera, Prat e Valletti (2008) buscaram identificar se os preços excessivos de aquisição pagos pelos órgãos públicos italianos para bens padronizados seriam devidos ao desperdício ativo ou passivo.

No segundo caso, incluem-se: a) Ferraz e Finan (2007), que verificaram se os incentivos à reeleição influenciariam a ocorrência de corrupção; b) Ferraz e Finan (2008), se a divulgação de informações sobre práticas de corrupção influenciariam o desempenho eleitoral dos candidatos políticos; c) Ferraz, Finan e Moreira (2008), se a habilidade cognitiva dos estudantes do ensino fundamental seria influenciada pela corrupção no município; d) Batista (2013), se aspectos da dinâmica da competição política seriam determinantes para a corrupção no Brasil; e e) Batista, Rocha e Santos (2020), se o compromisso institucional com a transparência pública teria relação negativa com corrupção e má gestão governamental.

O Quadro 1 sintetiza as fontes de dados e os procedimentos de categorização utilizados nos estudos evidenciados na literatura, bem como o objetivo da categorização.

Quadro 1 - Síntese da categorização de irregularidades utilizada na revisão de literatura.

Autor(es)	Fonte de Dados	Procedimento	Objetivo
Ferraz e Finan (2007)	Relatórios de auditoria da CGU	Categorização das irregularidades em 3 tipos associados à corrupção.	Explorar fatores políticos.
Ferraz e Finan (2008)	Relatórios de auditoria da CGU	Categorização das irregularidades em 3 tipos associados à corrupção, conforme Ferraz e Finan (2007).	Explorar fatores políticos.
Ferraz, Finan e Moreira (2008)	Relatórios de auditoria da CGU	Categorização das irregularidades em 3 tipos associados à corrupção e 17 tipos associados à má gestão.	Explorar fatores políticos.
Dias, Matias-Pereira, Farias e Pamplona (2013)	Relatórios de auditoria da CGU	Categorização das irregularidades em 3 tipos associados à corrupção e 17 tipos associados à má gestão, conforme Ferraz, Finan e Moreira (2008). Definiu-se como sinônimo corrupção e desperdício ativo, de um lado, e má gestão e desperdício passivo, de outro, considerando o estudo de Bandiera, Prat e Valletti (2008).	Identificar qual tipo de desperdício (ativo ou passivo) está mais associado à má aplicação de recursos.
Marin, Gama e Campelo (2014)	Relatórios de auditoria da CGU	Categorização das irregularidades conforme Dias <i>et al.</i> (2013), com adaptações.	Identificar qual tipo de desperdício (ativo ou passivo) está mais associado à má aplicação de recursos
Rodrigues e Santos (2015)	Relatórios de auditoria da CGU	Categorização das irregularidades conforme Dias <i>et al.</i> (2013), com adaptações.	Identificar qual tipo de desperdício (ativo ou passivo) está mais associado à má aplicação de recursos
Batista (2013)	Relatórios de auditoria da CGU	Categorização das irregularidades com base em classificação realizada por equipe liderada por Francisco Ramos, do Departamento de Economia da UFPE	Explorar fatores políticos.
Batista, Rocha e Santos (2020)	Relatórios de auditoria da CGU	Categorização das irregularidades com base em algoritmo de aprendizado de máquina não supervisionado, relacionado à classificação em tópicos de documentos (no caso, o resumo de cada irregularidade), obtendo-se 4 (quatro) tópicos.	Explorar fatores políticos.
Bandiera, Prat e Valletti (2008)	Pesquisa da Agência Italiana de Estatística aplicada aos funcionários responsáveis pelo recebimento, pagamento e arquivamento das notas fiscais em órgãos públicos italianos.	Define-se que o desperdício ativo implica utilidade para o tomador de decisão, como no caso de suborno, enquanto o desperdício passivo, não.	Identificar qual tipo de desperdício (ativo ou passivo) está mais associado à má aplicação de recursos

Fonte: autoria própria, com base na revisão de literatura.

Registre-se que não se identificou, na revisão de literatura, trabalho com objetivo similar ao do presente estudo, qual seja, verificar se há irregularidades, identificáveis antes da execução contratual de uma aquisição pública, que estão associadas a um maior desperdício de recursos, quantificado na forma de dano ao erário nos relatórios.

Para Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 6), esse tipo de desperdício quantificado é próprio do desperdício ativo (corrupção), pois a principal medida de corrupção utilizada é a proporção dos recursos desviados, obtido pela divisão entre a soma do montante associado à corrupção em cada irregularidade e o total fiscalizado em cada relatório.

Os autores destacam que medida equivalente não pode ser construída para o grupo de desperdício passivo (má gestão), pois, “pela natureza da infração, quase na totalidade das vezes, não é possível associar um montante exato da irregularidade a cada uma das constatações” (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008, p. 6).

Na revisão bibliográfica, também não se identificou estudos similares com categorização de irregularidades constantes, por exemplo, em relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) ou de Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), órgãos de controle externo, com o intuito de utilizá-los como referência para a categorização de irregularidades constantes em relatórios do TCE/PE.

No entanto, sabe-se que a CGU é responsável pelo controle interno e pela auditoria do Governo Federal, avaliando a gestão pública quanto à legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e efetividade, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme art. 49 da Lei Federal nº 14.600/2023 (BRASIL, 2023). Por sua vez, o TCU exerce o controle externo da União, com base nos mesmos critérios, conforme art. 1º, II e § 1º, da Lei Federal nº 8.443/1992 (BRASIL, 1992), Lei Orgânica do TCU.

Em vista disso, Carraro, Sousa, Moraes, Giachetta e Rafachinho (2020, p. 4 e 7) entendem que a CGU e o TCU são órgãos autônomos que se complementam na mesma finalidade, qual seja, evitar ou diminuir a ocorrência de erros e fraudes na utilização de recursos públicos, por meio de fiscalizações que visam contribuir para a melhoria do desempenho das instituições governamentais. Para os autores, há similaridades entre os relatórios de auditoria elaborados por esses 2 (dois) órgãos fiscalizadores.

De se ver, portanto, que as atribuições e a forma de atuação desse órgão de controle interno guarda semelhança com às do TCU e, consequentemente, com às do TCE/PE, elencadas no item 2.3 deste trabalho, devido ao princípio da simetria. Nessa direção, Macieira (2009, p. 10) afirma o seguinte:

Por força de disposição constitucional e observando o princípio da simetria, os Estados são obrigados a organizar seus Tribunais segundo o modelo federal, ou seja, os Tribunais estaduais devem seguir o modelo de organização, composição e de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) detalhados na Constituição Federal de 1988, havendo, inclusive, julgados do STF nesse sentido.

Assim, entendeu-se adequada a utilização, para este trabalho, da categorização de irregularidades proposta por Ferraz, Finan e Moreira (2008) e Dias *et al.* (2013), realizadas com base nos relatórios de auditoria da CGU, na esteira de Marin, Gama e Campelo (2014) e Rodrigues e Santos (2015).

3 METODOLOGIA

3.1 FONTE DE DADOS E VISÃO GERAL DA METODOLOGIA

As fontes de dados utilizadas foram os relatórios de auditoria do TCE/PE referentes à fiscalização de 64 (sessenta e quatro) dispensas de licitação da Secretaria de Saúde do Recife, no exercício de 2020, relacionadas à aquisição de produtos hospitalares para enfrentamento à pandemia.

Os relatórios estão disponíveis no site oficial do TCE/PE⁶, por meio da aba “Consulta de Processos”. Com a inclusão dos filtros “Secretaria de Saúde do Recife” (órgão/unidade gestora) e “2020” (ano de entrada), há o retorno de 53 (cinquenta e três) processos, dos quais 36 (trinta e seis) estão incluídos no objeto de estudo deste trabalho, por tratarem da fiscalização da aquisição de produtos hospitalares⁷.

Há um relatório de auditoria para cada um desses 36 (trinta e seis) processos, perfazendo, em conjunto, a fiscalização das 64 (sessenta e quatro) dispensas de licitação. Para fins de estudo, 4 (quatro) dessas dispensas⁸ foram aglutinadas em uma, por não ter sido possível individualizar as irregularidades referentes a cada aquisição. Assim, chega-se às 61 (sessenta e uma) dispensas de licitações utilizadas no modelo de regressão.

Os citados relatórios de auditoria contêm, para cada dispensa de licitação, um conjunto de irregularidades, que podem ou não estar associadas a um determinado desperdício de recursos públicos, mensurado pela equipe de auditoria e apontado como dano ao erário.

Como exemplo, cite-se o Relatório de Auditoria nº 12.039⁹, que materializou a fiscalização da Dispensa de Licitação nº 13/2020, referente à aquisição de máscaras cirúrgicas e de aventais e toucas descartáveis, com valor contratado de R\$ 15.321.946,00. Dito relatório identificou, dentre outras, as seguintes irregularidades: a) superfaturamento na aquisição, com pagamento por valor acima do preço de mercado dos produtos adquiridos, mensurando-se o

⁶ Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 17 de out. de 2023.

⁷ Excepcionalmente, incluiu-se a Dispensa de Licitação nº 71/2020 (Processo TC nº 20100519-0) no objeto deste trabalho, mesmo se tratando de locação, não de aquisição de produtos hospitalares. Isso porque a referida locação teve como objetivo a instalação de 07 (sete) módulos hospitalares para enfrentamento à pandemia, com cálculo de superfaturamento e de desvio de recursos bem definido pela equipe de auditoria.

⁸ Dispensas de Licitação nº 118/2020, nº 125/2020, nº 144/2020 e nº 152/2020, fiscalizadas por meio do Relatório de Auditoria nº 12.917, elaborado no bojo do Processo TC nº 21100013-9 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

⁹ Elaborado no bojo do Processo TC nº 20100487-2 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

dano ao erário de R\$ 10.041.029,30; b) pesquisa de preço irregular no processo de aquisição, sem quantificação de dano; e c) montagem do processo de aquisição, com direcionamento da contratação para determinado fornecedor, também sem quantificação de dano.

Por meio da leitura de cada relatório, no formato arquivo de texto, construiu-se uma base de dados com um total de 255 (duzentas e cinquenta e cinco) irregularidades, distribuídas entre as 61 (sessenta e uma) dispensas de licitação.

Em seguida, houve a categorização das referidas irregularidades em 2 (dois) grupos, desperdício ativo (corrupção) e desperdício passivo (má gestão), compostos por um total de 7 (sete) tipos de irregularidades.

Referida categorização utilizou como base a literatura que analisou e classificou irregularidades constantes em relatórios de auditoria da CGU, elaborados no contexto de um programa de anticorrupção de âmbito nacional. Como exemplo, cita-se Ferraz e Finan (2007 e 2008), Ferraz, Finan e Moreira (2008), Dias, Matias-Pereira, Farias e Pamplona (2013), Batista (2013), Marin, Gama e Campelo (2014), Rodrigues e Santos (2015) e Batista, Rocha e Santos (2020). Ainda, compõe a literatura de referência Bandiera, Prat e Valletti (2008), que propuseram a distinção entre desperdício ativo e passivo como determinantes do custo de aquisições públicas, por ocasião da análise de compras de bens padronizados realizadas por órgãos públicos italianos.

Após citada categorização, fundamentada principalmente em Ferraz, Finan e Moreira (2008) e Dias *et al.* (2013), das 255 (duzentas e cinquenta e cinco) irregularidades, 60 (sessenta) foram classificadas no grupo de desperdício ativo (corrupção), com dano ao erário quantificado pela equipe de auditoria, distribuídas entre as irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso”.

As demais 195 (cento e noventa e cinco) foram classificadas no grupo de desperdício passivo (má gestão), sem mencionada quantificação de dano ao erário, distribuídas entre as seguintes irregularidades: “Pesquisa de Preços Irregular”, “Habilitação Irregular”, “Licitação com Falta de Concorrência”, “Elefante Branco” e “Má Administração”.

Dessa forma, houve a proposição de um modelo de regressão linear múltipla com o valor mensurado de dano ao erário, por dispensa de licitação, como variável dependente, agrupando as ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso”,

ambas do grupo de desperdício ativo (corrupção). Referida variável recebeu a denominação de “Desperdício”.

Como variável de controle, denominada de “Valor Contratado”, utilizou-se o valor da contratação de cada dispensa, considerando-se presumível a forte correlação positiva entre este e o valor quantificado de dano ao erário.

Como variáveis independentes, utilizou-se a verificação, por dispensa de licitação, da ocorrência ou não das irregularidades do grupo de desperdício passivo (má gestão), quais sejam: “Pesquisa de Preços Irregular”, “Habilitação Irregular”, “Má Administração”, “Licitação com Falta de Concorrência” e “Elefante Branco”. No caso de ocorrência de determinada irregularidade para uma dispensa, a respectiva variável recebeu o valor 1, caso contrário, valor 0.

Assim, as variáveis dependente e de controle do modelo são contínuas, representando uma certa quantidade de valor em reais, podendo a variável dependente assumir valor zero, no caso de ausência de mensuração de dano ao erário no relatório de auditoria para determinada dispensa de licitação. Por outro lado, as variáveis independentes são binárias (1 ou 0), representando a ocorrência ou não de determinadas irregularidades na dispensa.

Para exemplificar, a já citada Dispensa de Licitação nº 13/2020, no modelo de regressão, entrou com os valores de R\$ 10.041.029,30 para “Desperdício” (variável dependente), de R\$ 15.321.946,00 para “Valor Contratado” (variável de controle), 1 para “Pesquisa de Preço Irregular” (variável independente), 1 para “Licitação com Falta de Concorrência” (variável independente) e 0, por exemplo, para “Habilitação Irregular” e “Elefante Branco” (variáveis independentes).

3.2 CATEGORIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES

Conforme Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 13), as irregularidades constantes nos relatórios de fiscalização da CGU foram categorizadas em 20 (vinte) tipos e agregadas em 2 (dois) grupos, “corrupção” e “má gestão”.

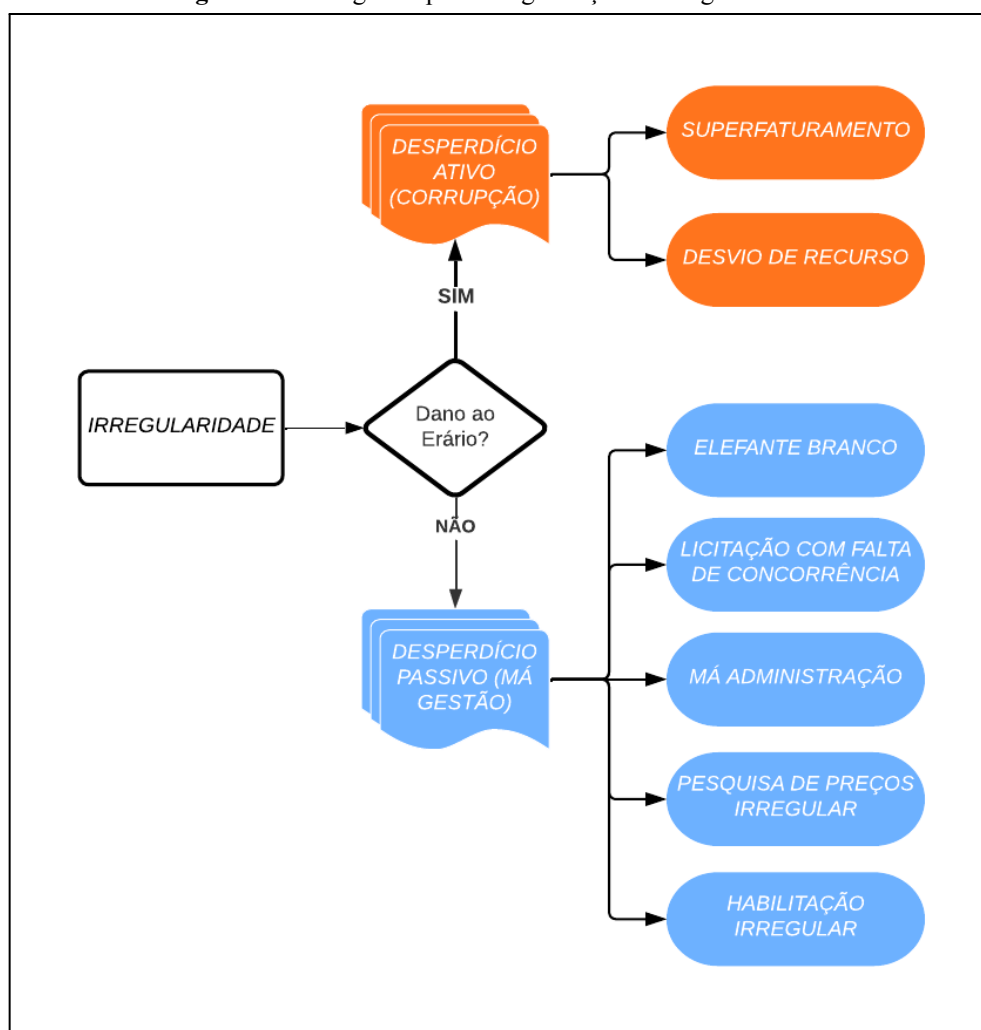
Para mensurar o nível de corrupção, uma das medidas utilizadas foi a proporção dos recursos desviados, obtida pela divisão entre o montante irregular associado à corrupção e o total fiscalizado. Essa medida não foi construída para os casos de má gestão, pois “pela

natureza da infração, quase na totalidade das vezes, não é possível associar um montante exato da irregularidade a cada uma das constatações” (FERRAZ et al., 2008, p. 6). Assim, em regra, os relatórios de fiscalização indicam dano ao erário quantificado apenas para as irregularidades decorrentes de corrupção.

Posteriormente, baseando-se também nos estudos acerca de desperdício ativo e passivo de recursos públicos desenvolvidos por Bandiera et al. (2008, p. 3), Dias *et al.* (2013, p. 5-6) utilizaram a categorização e agregação de irregularidades proposta por Ferraz, Finan e Moreira (2008), desta vez tornando sinônimos os termos “corrupção” e “desperdício ativo”, de um lado, e “má gestão”, “ineficiência” e “desperdício passivo”, de outro. Marin *et al.* (2014, p. 8-9) e Rodrigues *et al.* (2015, p. 6-7) valeram-se da mesma classificação, com adaptações.

No mesmo sentido, a categorização deste estudo também utiliza como base os estudos de Ferraz, Finan e Moreira (2008) e de Dias *et al.* (2013), agrupando-se as irregularidades nos grupos de desperdício ativo (corrupção) ou de desperdício passivo (má gestão). No segundo grupo, destaca-se a irregularidade com caráter residual “Má administração”, que agrega qualquer outro tipo de inconsistência não enquadrada nas demais (DIAS *et al.*, 2013, p. 6).

Em suma, a categorização de irregularidades realizada neste trabalho seguiu o fluxograma apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Fluxograma para categorização de irregularidades.

Fonte: autoria própria.

Dito isso, passa-se, em um primeiro momento, à categorização das 60 (sessenta) irregularidades com dano ao erário quantificado nos relatórios de auditoria do TCE-PE, referentes, portanto, a desperdício ativo (corrupção), a compor a variável dependente do modelo proposto.

Das 60 (sessenta), 54 (cinquenta e quatro) referem-se à irregularidade do tipo “Superfaturamento”, com a descrição “Ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços de mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do município” (DIAS *et al.*, 2013, p. 6). Referida classificação pode ser definida a partir da simples leitura dos títulos das irregularidades, complementada por consulta a trechos do relatório (quando necessário), conforme exemplos constantes no Quadro 2.

Quadro 2 - Exemplos de irregularidades categorizadas no tipo “Superfaturamento”.

Dispensa de Licitação	Relatório (Processo)	Título da Irregularidade no Relatório de Auditoria	Dano ao Erário (Desperdício)	Valor Contratado
25/2020	11974 (20100091-0)	2.1.5. Aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de <u>superfaturamento</u> no âmbito da Dispensa de Licitação n.º 25/2020	R\$ 1.289.597,40	R\$ 9.500.000,00
12/2020	12039 (20100487-2)	2.1.4. Indício de <u>superfaturamento</u> na aquisição de materiais médicos	R\$ 1.682.800,00	R\$ 7.114.500,00
15/2020	12038 (20100490-2)	2.1.6. Indícios de aquisição dos produtos com <u>preço superior ao de mercado</u> nas Dispensas n.º 015/2020, n.º 104/2020 e n.º 105/2020	R\$ 2.475.000,00	R\$ 6.300.000,00
74/2020	12777 (20100857-9)	2.1.3. Aquisição de produtos com <u>valores acima do preço de mercado</u>	R\$ 2.229.714,00	R\$ 7.947.860,00
150/2020	13669 (21100650-6)	2.1.2. <u>Superfaturamento</u> na aquisição de aventais	R\$ 394.500,00	R\$ 7.500.000,00
71/2020	12206 (20100519-0)	2.1.6. <u>Sobrepço</u> nos itens 1, 2 e 3 da planilha orçamentária - Coberta Externa, Estrutura Geral e Piso. <u>Observação:</u> embora o título do achado contenha “Sobrepço”, trecho do corpo do achado especifica que os valores que somam o dano ao erário de R\$ 334.152,09 são referentes a “Despesas Indevidas concretizadas por Superfaturamento” (p. 105 do Relatório de Auditoria nº 12206).	R\$ 334.152,09	R\$ 4.718.981,20

Fonte: autoria própria, a partir dos dados dos relatório de auditoria do TCE/PE.

As demais 6 (seis) irregularidades com dano ao erário quantificado foram categorizadas no tipo “Desvio de Recurso”, com a descrição “Ocorre nos casos em que há despesas sem comprovação da parte física ou serviço prestado” (DIAS et al., 2013, p. 6).

Observação: segundo Dias *et al.* (2013, p. 6), o terceiro e último tipo de irregularidade associada a desperdício ativo (corrupção) é “Licitação com Desvio”, com a descrição “Ocorre quando existe evidência de que o serviço licitado e pago não foi prestado”. Nesse estudo, entendeu-se que essa classificação seria um subgrupo da irregularidade “Desvio de Recurso”, pois o primeiro abarca apenas prestações de serviços, já o segundo inclui o fornecimento de bens, a exemplo da aquisição de produtos hospitalares.

Trata-se das ocorrências em que a equipe de auditoria, após inspeção física nas unidades de saúde e/ou análise de documentação, não identificou a existência dos produtos

hospitalares adquiridos, embora tenha havido o devido pagamento em benefício do fornecedor. Nesses casos, a leitura dos títulos, complementada por trechos do corpo das irregularidades (quando necessário), permite a classificação adequada, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Irregularidades categorizadas no tipo “Desvio de Recurso”.

Dispensa de Licitação	Relatório (Processo)	Título da Irregularidade	Trecho da irregularidade	Dano ao Erário	Valor Contratado
25/2020	11974 (20100091-0)	2.1.4. <u>Falhas e/ou irregularidades no recebimento</u> e na distribuição de máscaras N95/PFF2 decorrentes das dispensas de licitação n.ºs 025 e 158/2020	“Por esse motivo, o Gerente de Assistência Farmacêutica, da Secretaria de Saúde do Recife, <u>ao receber produto sem comprovação de qualidade e com indícios de desvio a finalidade, pode ter acarretado dano ao erário de até R\$ 4.872.483,00 (...), passível de devolução</u> , conforme tabela abaixo, se restar comprovado a falta da aprovação necessária pela Anvisa e a <u>entrega como máscaras cirúrgicas</u> , além da hipótese de tipificação como crime, nos termos dos incisos III e IV do artigo 96 da lei n.º 8.666/93” (p. 103 do Relatório de Auditoria n.º 11974).	R\$ 4.872.483,00	R\$ 9.500.000,00
53/2020	12046 (20100489-6)	2.1.4. Indício de <u>extravio de material</u> médico-hospitalar	“As <u>falhas</u> detectadas evidenciam as fragilidades nos controles dos estoques de medicamentos e material hospitalar, em especial <u>quanto ao registro de saída e seu respectivo destino ao beneficiário final</u> , e propiciam <u>risco de desvio</u> , podendo gerar <u>prejuízo ao erário</u> e à população” (p. 28 do Relatório de Auditoria n.º 12046).	R\$ 258.692,00	R\$ 840.000,00
83/2020	13194 (21100188-0)	2.1.4. <u>Ausência de comprovação do recebimento</u> e da destinação efetiva da parcela de 5.200 (cinco mil e duzentos) filtros higroscópicos adquiridos no âmbito da Dispensa de Licitação n.º 83/2020	“Da análise das justificativas e dos documentos apresentados, a equipe técnica formou o entendimento de que a Administração <u>não comprovou o recebimento e a destinação efetiva</u> da parcela de 5.200 filtros higroscópicos (...) <u>liquidados e pagos</u> no âmbito da Dispensa n.º 83/2020, caracterizando indicativo de <u>dano ao Erário</u> ” (p. 76 do Relatório de Auditoria n.º 13194).	R\$ 59.592,00	R\$ 2.190.900,00
118/2020, 125/2020, 144/2020 e 152/2020	12917 (21100013-9)	2.1.2. Ausência de instrumento jurídico que respalde <u>empréstimos</u> de insumos a	“A ausência de autorização legal e jurídica vulnerabiliza o Município de Recife, pois o priva dos mecanismos para <u>recuperação dos produtos ‘emprestados’</u> . Não há garantias de como será efetuada a devolução dos SFA’s. A <u>devolução</u> pode ser em produto com embalagem danificada ou em qualidade	R\$ 1.550.150,00	R\$ 5.169.030,00

		OSS's	inferior, ou devolver em tamanhos não usuais ou mesmo não devolver nada. Ademais, ao permitir os empréstimos de forma precária, abalou a logística, pois o beneficiado pode não ter recebido o mercadoria e a PCR não terá como se proteger.” (p. 22 do Relatório de Auditoria nº 12917); e “No caso dos ‘empréstimos’ às entidades privadas OSS <u>sugere-se que cada uma das beneficiadas retorne aos cofres públicos o equivalente financeiro dos SFA's recebidos</u> , haja vista fazer parte das responsabilidades da OSS prover estes gêneros” (p. 26 do Relatório de Auditoria nº 12917)		
118/2020, 125/2020, 144/2020 e 152/2020	12917 (21100013-9)	2.1.3. Ausência de instrumento jurídico que respalde empréstimos de insumos a Entes Federativos	“Quanto à vulnerabilidade pela displicência no atesto pelo beneficiado, <u>sugere-se devolução</u> de R\$ 322.500,00, valor referente aos <u>gêneros sem comprovação de entrega</u> ao Estado de Pernambuco e demais municípios do Estado pelo Secretário de Saúde, Sr. Jailson Correia” (p. 31 do Relatório de Auditoria nº 12917).	R\$ 322.500,00	R\$ 5.169.030,00
71/2020	12206 (20100519-0)	2.1.4. Pagamentos por serviços não executados na 3ª e na 4ª medições	“Em resumo, a Secretaria de Saúde da Cidade do Recife, com o conhecimento e aval, de seu Secretário (...) mediu e <u>pagou</u> os itens 12,13, 14 e 17, a partir da 3ª medição até a 4ª medição, <u>sem que os referidos serviços tivessem sido executados</u> , caracterizando-se <u>despesa indevida pela ausência de comprovação da real execução dos serviços</u> ” (p. 49, do Relatório de Auditoria nº 12206), e “A liquidação da despesa foi irregular e o entendimento desta equipe de auditoria neste Relatório é de que <u>os valores pagos devem ser ressarcidos ao Erário</u> da Cidade do Recife” (p. 50, do Relatório de Auditoria nº 12206)	R\$ 34.008,00	R\$ 4.718.981,20

Fonte: autoria própria, a partir dos dados dos relatório de auditoria do TCE/PE.

Assim, em suma, das 60 (sessenta) irregularidades do grupo de desperdício ativo (corrupção), 54 (cinquenta e quatro) foram classificadas como “Superfaturamento” e 6 (seis) como “Desvio de Recursos”.

Na sequência, segue o procedimento para categorização das 195 (cento e noventa e cinco) irregularidades agrupadas em desperdício passivo (má gestão), a compor as variáveis independentes do modelo, com base na mesma literatura.

Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 13) e de Dias *et al.* (2013, p. 6) definem 17 (dezessete) irregularidades no grupo de má gestão. Após a categorização das 195 (cento e

noventa e cinco) irregularidades, percebeu-se que apenas 4 (quatro) tipos foram utilizados, nos seguintes quantitativos: “Elefante Branco” (24), “Licitação com Falta de Concorrência” (33), “Licitação Irregular” (76) e “Má Administração” (62).

Seguem algumas explicações sobre os tipos, considerando o já explanado acerca das 3 (três) fases do processo de aquisição pública (planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato):

- “Elefante Branco”: possui a descrição “Ocorre quando há uma construção ou compra de bem desproporcional às necessidades do município”, segundo Dias *et al.* (2013, p. 6). Foi referenciado nos relatórios de auditoria como superdimensionamento de quantitativos. A identificação dessa irregularidade normalmente ocorre na fase de planejamento, com base na análise do termo de referência do edital da aquisição, pois nessa oportunidade a administração especifica os quantitativos que deseja contratar. Ademais, pode ser obtido na fase de seleção do fornecedor, quando a contratação é tornada pública por meio da publicação do seu extrato.
- “Licitação com Falta de Concorrência”: possui a descrição “Ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo de 3 concorrentes”, segundo Dias *et al.* (2013, p. 6). Nos relatórios, esta irregularidade está associada à montagem do processo de aquisição para direcionamento (favorecimento) a um fornecedor específico ou à ausência de justificativa para escolha do fornecedor. A identificação dessa irregularidade ocorre na fase de seleção do fornecedor.
- “Má Administração”: apresenta a descrição “Qualquer outra irregularidade apontada pela CGU que não se enquadre nos outros critérios acima”, segundo Dias *et al.* (2013, p. 6). Nesse tipo, foram alocadas 61 (sessenta e uma) irregularidades. Dessas, 45 (quarenta e cinco) foram categorizadas no subgrupo “Execução Irregular”, referentes a deficiências na execução contratual, logo pertencentes à fase de gestão do contrato do processo de aquisição. As demais 16 (dezesesseis) irregularidades são referentes a 5 (cinco) subgrupos, pertencentes às fases de planejamento da contratação ou de seleção do fornecedor.
- “Licitação Irregular”: compreende a descrição “Ocorre quando existe alguma irregularidade nos documentos da licitação”, conforme Dias *et al.* (2013, p. 6). Nesse grupo, identificou-se a concentração das irregularidades em 2 (dois) subgrupos, definidos para este estudo, nos seguintes quantitativos: “Pesquisa de Preços Irregular”

(46) e “Habilitação Irregular” (30). O primeiro está associado à fase de planejamento da contratação, na medida em que a estimativa de preços constante no termo de referência foi realizada de forma inadequada, sem atender à legislação aplicável. O segundo está relacionado à fase de seleção do fornecedor, quando se verifica se houve a satisfação dos requisitos de qualificação técnica, habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista etc. pelo fornecedor. Assim, para o presente estudo, considerando a questão de pesquisa definida, subdividiu-se a irregularidade “Licitação Irregular” em 2 (duas) novas, “Pesquisa de Preços Irregular” e “Habilitação Irregular”, para fins de utilização como variável independente no modelo matemático proposto.

A adaptação da classificação definida por Dias *et al.* (2013), com base em Ferraz, Finan e Moreira (2008), também foi realizada por Marin *et al.* (2014) e Rodrigues *et al.* (2015), com o intuito de melhor estudar o respectivo objeto de estudo. Marin *et al.* (2014) incluíram no grupo de desperdício passivo (má gestão) a irregularidade “Falta de Publicidade” e removeram “Inexistência ou Fraca Atuação do Conselho” e “Desvio de Finalidade para um mesmo Setor”. Rodrigues *et al.* (2015), no grupo de desperdício passivo (má gestão), incluíram “Falta de Publicidade”, nos moldes de Marin *et al.* (2014), e realocaram, no grupo de desperdício ativo (corrupção), a irregularidade “Licitação com Laranja”, com a nova denominação “Licitação Fraudada” e descrição mais detalhada.

Do exposto, saliente-se que a categorização implementada neste estudo utiliza a classificação de Ferraz, Finan e Moreira (2008) e Dias *et al.* (2013), inovando, apenas, na subdivisão da irregularidade “Licitação Irregular” em 2 (duas) adaptadas: “Pesquisa de Preços Irregular” e “Habilitação Irregular”.

Registre-se que a identificação do valor da contratação (variável de controle) pode ocorrer na fase de planejamento, com base na análise do termo de referência do edital da aquisição, pois nessa ocasião a administração especifica a estimativa do preço total a contratar. Ainda, pode ser obtido na fase de seleção do fornecedor, quando a contratação é tornada pública por meio da publicação do seu extrato. Assim, o valor da contratação pode ser obtido na fase de planejamento (valor estimado) ou de seleção do fornecedor (valor efetivo), ou seja, antes da execução contratual.

A leitura dos títulos das irregularidades do grupo de má gestão, complementada por trechos do corpo dos achados constantes nos relatório de auditoria (quando necessário),

permite a classificação adequada. No Quadro 4, segue exemplificação de irregularidades categorizadas no grupo de desperdício passivo.

Quadro 4 - Exemplos de irregularidades categorizadas no grupo de desperdício passivo (má gestão)

Dispensa de Licitação	Relatório (Processo)	Título da Irregularidade	Trecho da irregularidade	Dano ao Erário	Valor Contratado	Categorização
102/2020	12041 (20100495-1)	2.1.2. <u>Ausência de parâmetros</u> para os <u>quantitativos</u> contratados.	"Diante disso, há indícios de <u>superdimensionamento</u> dos <u>quantitativos</u> contratados por meio do Processo de Dispensa nº102/2020" (p. 39 do Relatório de Auditoria nº 12041).	R\$ 0,00	R\$ 4.785.031,25	Elefante Branco
34/2020	12274 (20100528-1)	2.1.6. <u>Falta de justificativa de escolha</u> do fornecedor		R\$ 0,00	R\$ 4.906.000,00	Licitação com Falta de Concorrência
26/2020	12045 (20100488-4)	2.1.5. <u>Fornecimento</u> de produtos de <u>marcas diversas</u> das contratadas	-	R\$ 0,00	R\$ 684.000,00	Má Administração
104/2020	12038 (20100490-2)	2.1.8. <u>Irregularidades</u> na documentação de <u>habilitação</u> das Dispensas n.º 015/2020, n.º 104/2020 e n.º 105/2020	-	R\$ 0,00	R\$ 4.500.000,00	Habilitação irregular
66/2020	13039 (21100062-0)	2.1.1. <u>Insuficiência</u> no procedimento de <u>pesquisa de preço</u> , acarretando em contratação com indício de sobrepreço	-	R\$ 0,00	R\$ 3.179.466,20	Pesquisa de Preços Irregular

Fonte: autoria própria, a partir dos dados dos relatório de auditoria do TCE/PE.

Anote-se que a categorização implementada neste estudo não foi submetida a algum tipo de processo de revisão independente, devido a dificuldades práticas em sua realização. Ferraz e Finan (2007, p. 15, e 2008, p. 710), por exemplo, utilizaram assistente de pesquisa para codificar os relatórios de auditoria, a fim de verificar a própria classificação. No entanto,

considerando a expertise em auditoria do classificador¹⁰, entende-se que pode haver apenas erro de viés, não de conhecimento técnico.

3.3 MODELO MATEMÁTICO

Na linguagem de programação em R, implementou-se o seguinte modelo de regressão linear múltipla, da forma $Y = f(X_1, \dots, X_6)$:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \varepsilon$$

Segue a descrição das variáveis no Quadro 5.

Quadro 5 - Descrição das variáveis do modelo de regressão linear múltipla.

Variável	Denominação	Tipo	Observação
Y (dependente)	Desperdício	Contínua, valor em R\$	Desperdício de recurso público por dispensa de licitação, quantificado na forma de dano ao erário. A variável agrupa as ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso” para cada dispensa.
X1 (controle)	Valor Contratado	Contínua, valor em R\$	Valor contratado da dispensa de licitação
X2 (independente)	Elefante Branco	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Elefante Branco”
X3 (independente)	Licitação com Falta de Concorrência	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Licitação com Falta de Concorrência”
X4 (independente)	Má Administração	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Má Administração”
X5 (independente)	Pesquisa de Preços Irregular	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Pesquisa de Preços Irregular”
X6 (independente)	Habilitação Irregular	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Habilitação Irregular”

Fonte: autoria própria.

O referido modelo identifica, por dispensa de licitação, a associação entre a magnitude do valor contratado (variável de controle) e a ocorrência ou não de irregularidades (variáveis independentes) no processo de aquisição pública, de um lado, e o desperdício de recursos públicos (variável dependente), mensurado na forma de dano ao erário, de outro.

¹⁰ A categorização das irregularidades constantes nos relatórios de auditoria do TCE/PE, implementada neste trabalho foi realizada por servidor ocupante do cargo efetivo “Analista de Controle Externo – Área: Auditoria de Contas Públicas”, do TCE/PE. Dentre as atribuições legais do cargo, cite-se: i) realizar “trabalhos de auditoria e fiscalização, relativos ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do TCE” e ii) “elaborar relatórios de auditoria relativos a processos submetidos à apreciação do TCE”, conforme Lei Estadual nº 12.595/2004, alterada pela Lei Estadual nº 16.039/2017.

Conforme exposto (ver item 2.2), o processo de aquisição pública é composto por 3 (três) fases, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, ocorrendo nesta última a efetivação do dano ao erário, neste trabalho materializado nas ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso”. A variável dependente “Desperdício” agrupa as ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso”, por dispensa de licitação.

Por outro lado (ver item 3.2), observou-se que as variáveis de controle e independentes (com exceção de “Má Administração”) podem sempre ser identificadas antes da consumação do desperdício. O Quadro 6 resume as informações quanto às fases do processo de aquisição em que as variáveis podem ser identificadas.

Quadro 6 - Fases do processo de aquisição pública em que as variáveis podem ser identificadas.

Variável	Denominação	Fase do processo de aquisição pública
Y (dependente)	Desperdício (Superfaturamento e Desvio de Recurso)	Gestão do contrato
X1 (controle)	Valor Contratado	Planejamento da contratação ou seleção do fornecedor
X2 (independente)	Elefante Branco	Planejamento da contratação ou seleção do fornecedor
X3 (independente)	Licitação com Falta de Concorrência	Seleção do fornecedor
X4 (independente)	Má Administração	Planejamento da contratação, seleção do fornecedor ou gestão do contrato
X5 (independente)	Pesquisa de Preços Irregular	Planejamento da contratação
X6 (independente)	Habilitação Irregular	Seleção do fornecedor

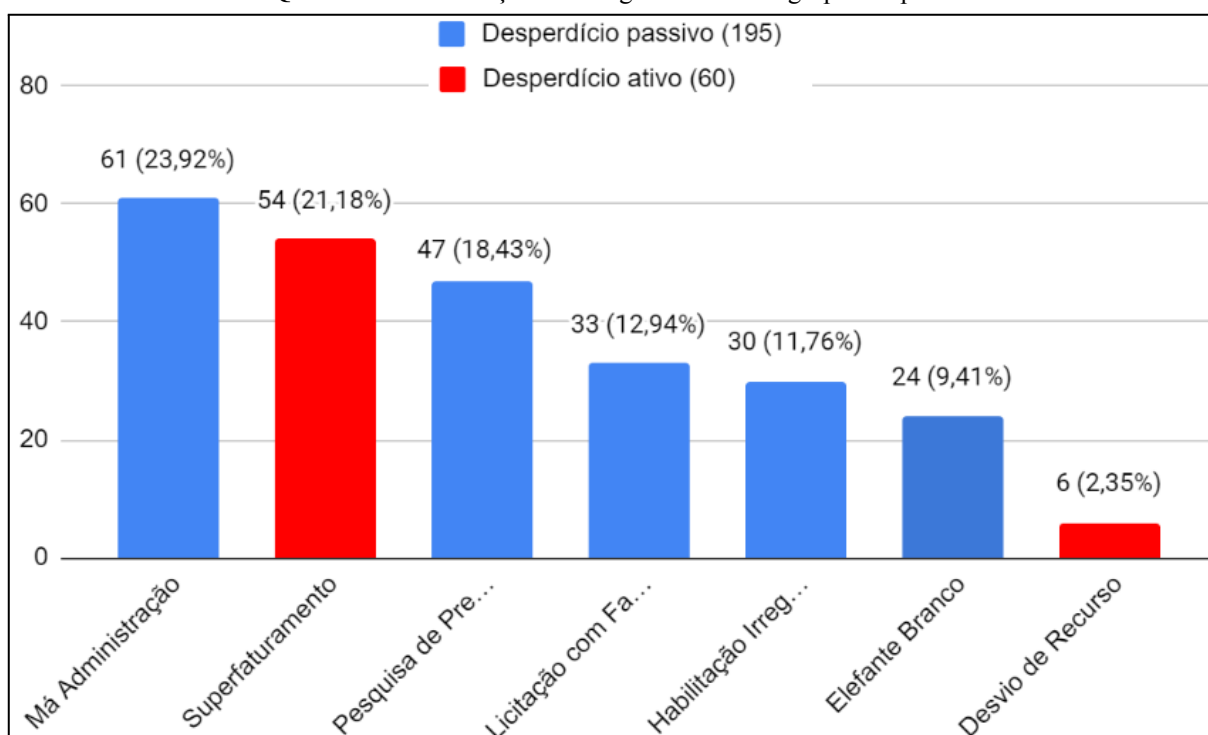
Fonte: autoria própria.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

Identificou-se 255 (duzentas e cinquenta e cinco) irregularidades nos relatórios de auditoria, distribuídas entre as 61 (sessenta e uma) dispensas de licitação utilizadas no modelo de regressão. Essas irregularidades foram classificadas nos seguintes grupos e tipos, com as respectivas frequências, conforme Quadro 7.

Quadro 7 - Distribuição das irregularidades em grupos e tipos.



Fonte: autoria própria, com utilização de Planilhas Google.

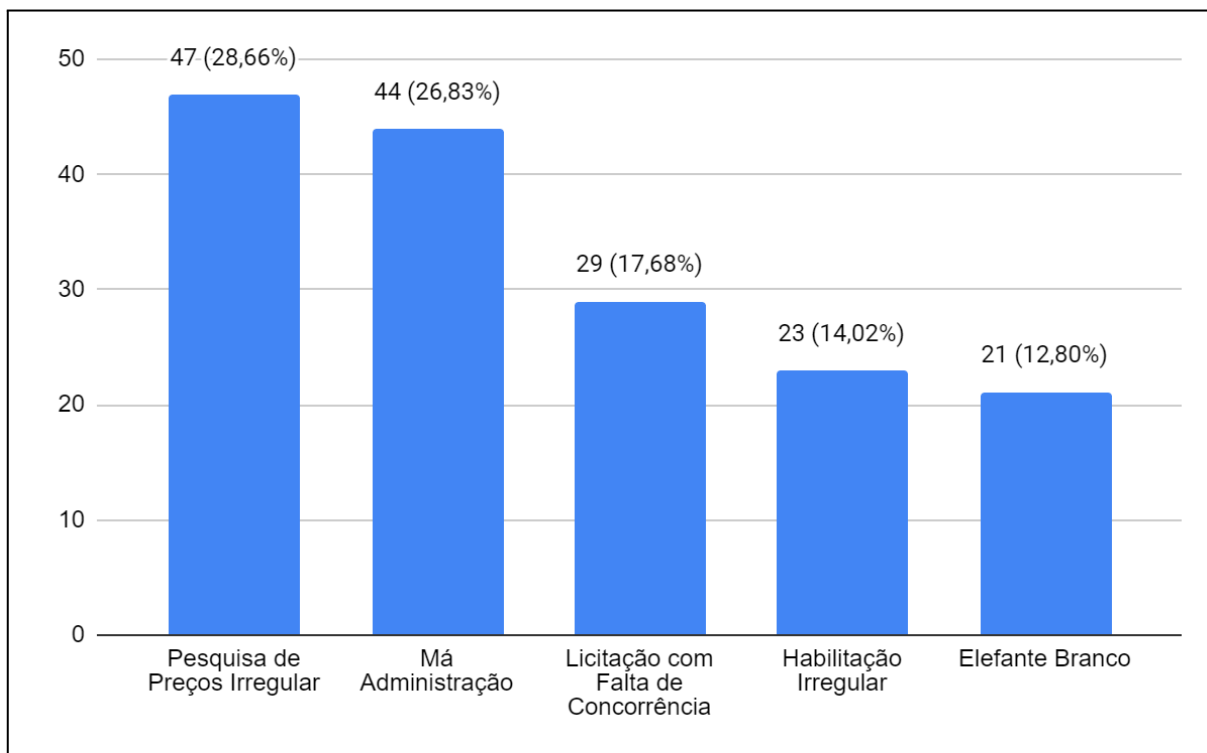
Destaca-se que uma mesma contratação pode ter mais de uma ocorrência do mesmo tipo de irregularidade, não obstante haja a atribuição do mesmo valor para a variável independente no modelo de regressão: 1 (um), em caso de ocorrência, ou 0 (zero), caso contrário (variável binária).

Como exemplo, cite-se a Dispensa de Licitação nº 25/2020¹¹, relativa à aquisição de 500.000 unidades de máscaras N95 com filtro mecânico, no valor total de R\$ 9.500.000,00. A auditoria identificou 2 (duas) ocorrências de “Má Administração” e 2 (duas) de “Elefante Branco”, constando no modelo o valor 1 (um) para cada uma dessas variáveis.

¹¹ Fiscalizada por meio do Relatório de Auditoria nº 11.974, elaborado no bojo do Processo TC nº 20100091-0 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

Diante disso, desconsiderando as duplicidades, identificou-se que, nas 61 (sessenta e uma) dispensas de licitação, houve a ocorrência de 164 (cento e sessenta e quatro) irregularidades, distribuídas nas seguintes frequências referentes às variáveis independentes, conforme Quadro 8:

Quadro 8 - Frequência de ocorrência das variáveis independentes nas dispensas de licitação.

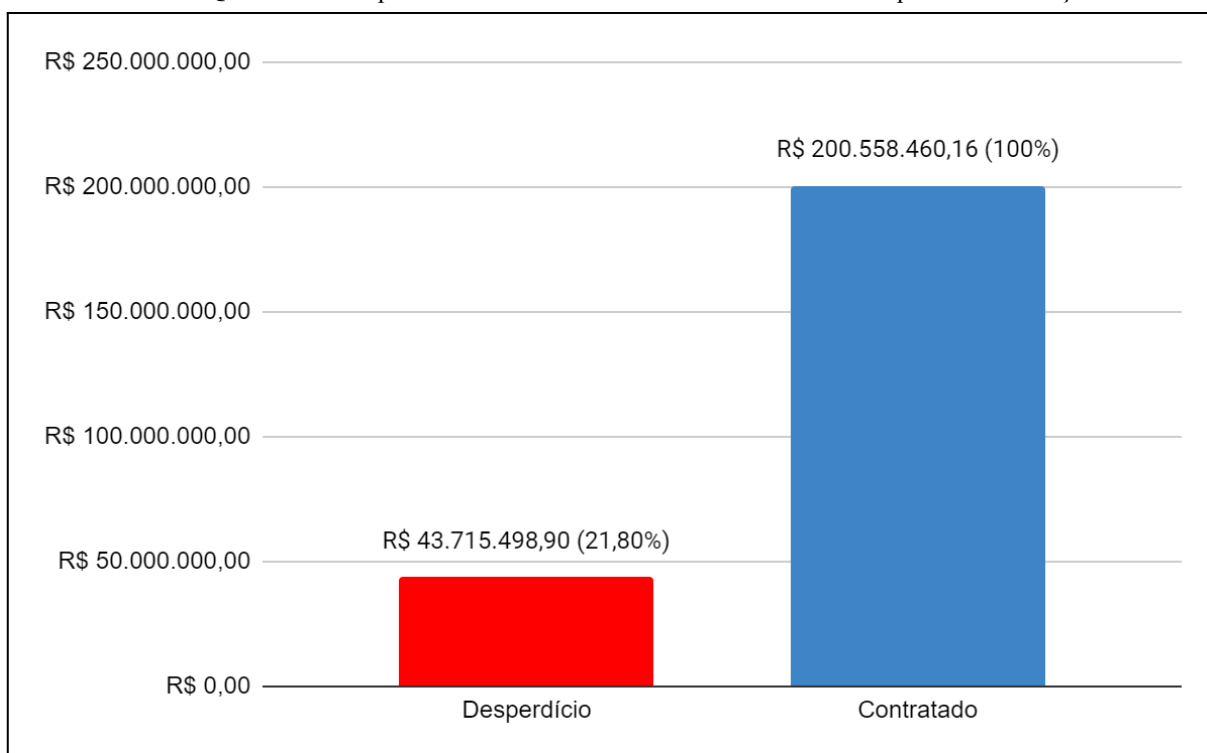


Fonte: autoria própria, com utilização de Planilhas Google.

Por sua vez, a variável dependente “Desperdício” agrupa as ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso” por dispensa de licitação. Assim, em alguns casos, verificou-se que o valor total de dano ao erário associado a uma contratação foi obtido pelo somatório do dano mensurado por essas irregularidades.

No caso da citada Dispensa de Licitação nº 25/2020, por exemplo, a auditoria identificou as irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso” com dano quantificado, respectivamente, de R\$ 1.289.597,40 e de R\$ 4.872.483,00. Dessa forma, a variável “Desperdício” para essa dispensa ficou computada pelo valor total de R\$ 6.162.080,40.

Em suma, das 61 (sessenta e uma) dispensas de licitação, 47 (quarenta e sete), ou 77,05%, apresentaram desperdício de recursos públicos (variável “Desperdício” com valor maior do que zero). Dito desperdício perfaz 21,80% do total contratado, conforme Quadro 9.

Quadro 9 - Desperdício e valor contratado total referentes às dispensas de licitação.

Fonte: autoria própria, com utilização de Planilhas Google.

Aludido desperdício equivale a mais do que um ano de procedimentos clínicos e cirúrgicos em internação hospitalar pagos pela Prefeitura do Recife no exercício de 2020, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme Relatório Anual de Gestão 2020 da Prefeitura do Recife¹² (2020, p, 26).

O Quadro 10 apresenta a média de desperdício por tipo de irregularidade:

Quadro 10 - Média de desperdício associado a cada tipo de irregularidade (variáveis independentes).

Tipo de Irregularidade	n	%	Média do Desperdício	Desperdício Total	% em relação ao total contratado
Pesquisa de Preço Irregular	47	28,66	R\$ 1.077.020,85	R\$ 50.619.980,06	31,30%
Má Administração	44	26,83	R\$ 867.053,19	R\$ 38.150.340,35	26,30%
Licitação com Falta de Concorrência	29	17,68	R\$ 1.322.035,04	R\$ 38.339.016,15	34,36%
Habilitação Irregular	23	14,02	R\$ 632.313,87	R\$ 14.543.219,10	15,94%
Elefante Branco	21	12,80	R\$ 977.088,48	R\$ 20.518.858,15	23,12%

Fonte: autoria própria.

¹² O valor pago com base em Autorização de Internação Hospitalar para procedimentos clínicos e cirúrgicos somou R\$ 28.505.385,53 (RECIFE, 2020, p. 26).

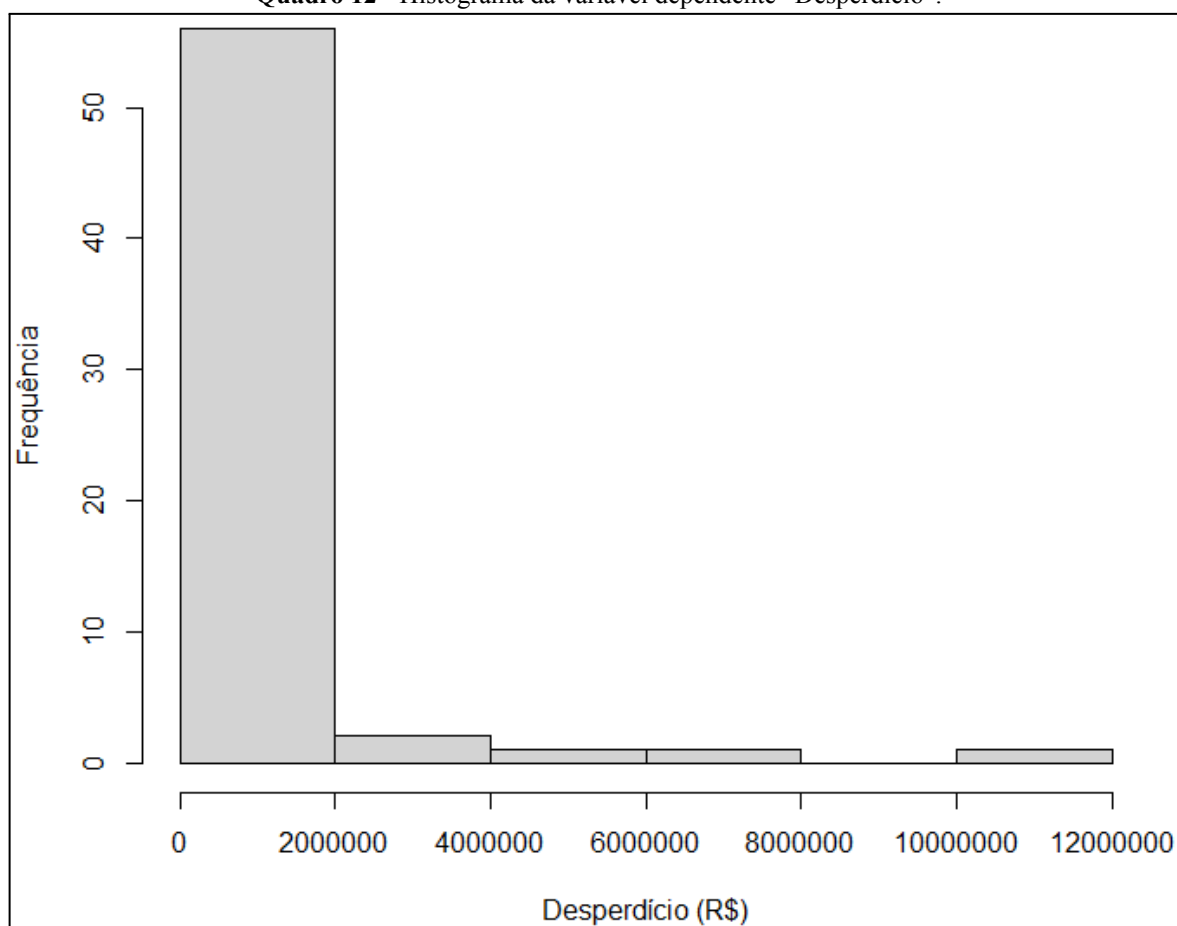
Na sequência, seguem estatísticas descritivas (Quadro 11) e histogramas das variáveis dependente (Quadro 12) e de controle (Quadro 13) do modelo, ambas contínuas:

Quadro 11 - Estatística descritiva das variáveis dependente e de controle (contínuas), em reais (R\$).

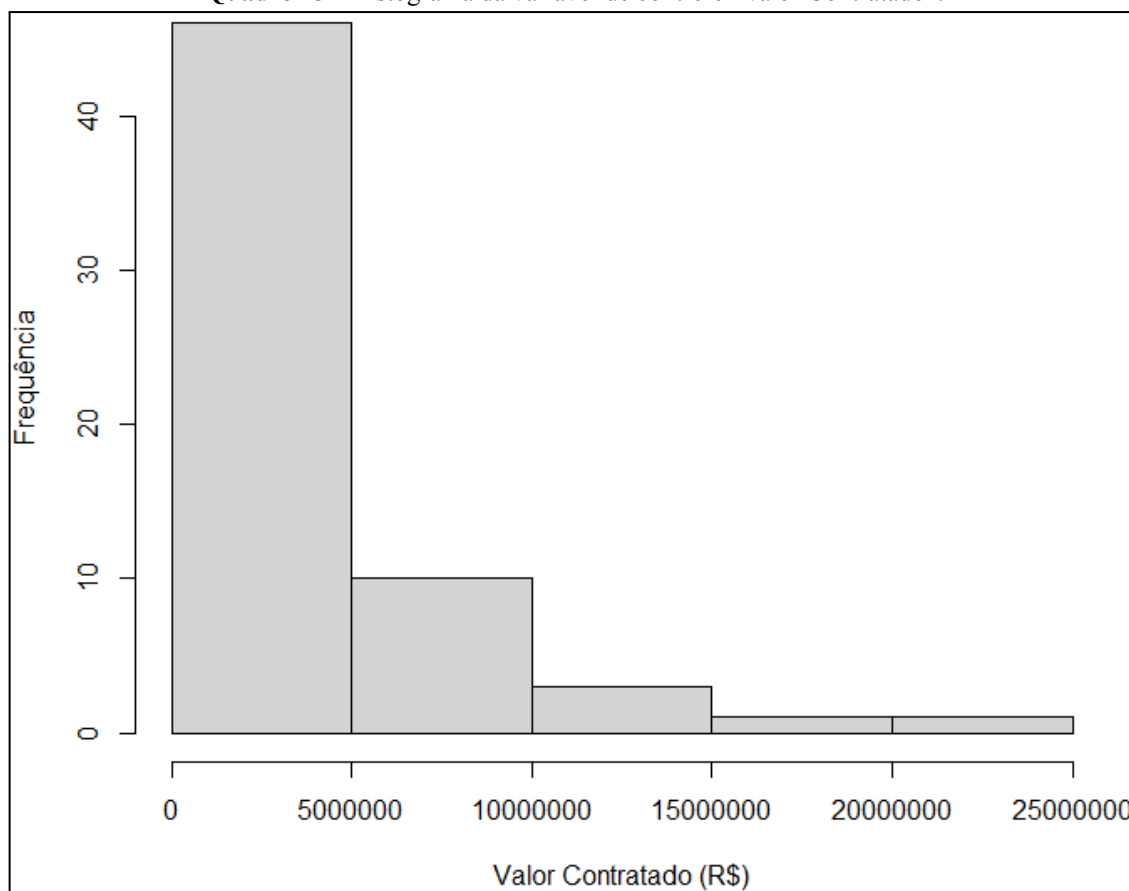
Variável	N	Mínimo	1º Quartil	Mediana	Média	3º Quartil	Máx	Desvio Padrão
Desperdício	61	0,00	5.213,00	173.700,00	716.648,00	561.330,00	10.041.029,0	1.673.858,0
Valor Contratado	61	24.908,0	528.000,0	1.153.000,0	3.287.844,0	4.906.000,0	22.317.172,0	4.371.790,0

Fonte: autoria própria, com base na função “summary” e “sd” da linguagem R.

Quadro 12 - Histograma da variável dependente “Desperdício”.



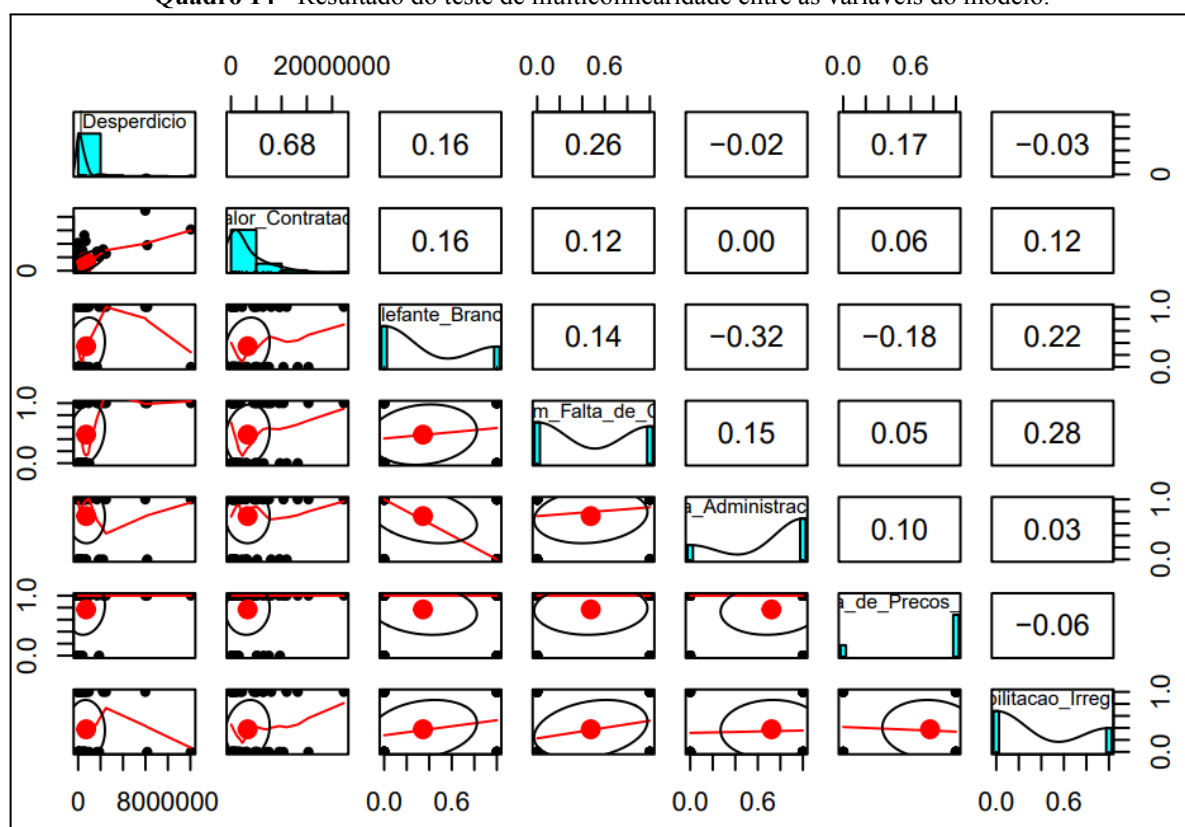
Fonte: autoria própria, com utilização da função “hist” na linguagem R.

Quadro 13 - Histograma da variável de controle “Valor Contratado”.

Fonte: autoria própria, com utilização da função “hist” na linguagem R.

4.2 MODELO DE REGRESSÃO

De início, observou-se que as variáveis independentes e de controle do modelo não apresentam multicolinearidade, conforme resultado constante no Quadro 14, onde se constata que o valor da correlação linear variou entre -0,32 e 0,26.

Quadro 14 - Resultado do teste de multicolinearidade entre as variáveis do modelo.

Fonte: autoria própria, com base na aplicação da função “pairs.panels” na linguagem R.

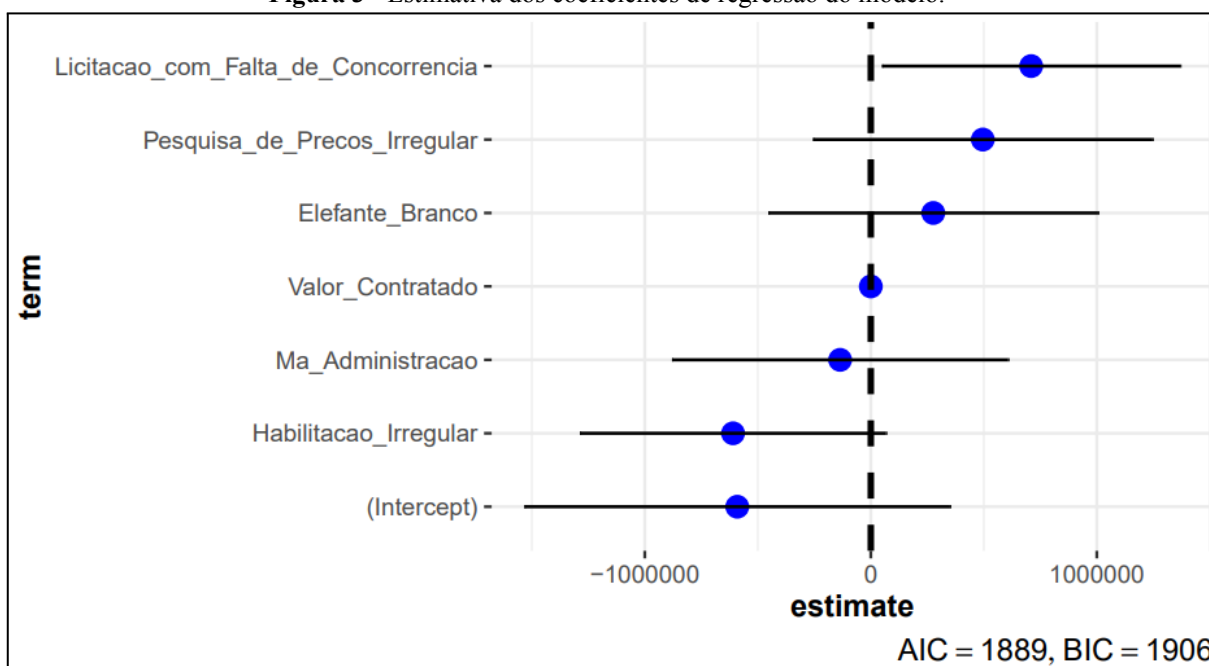
A implementação da regressão linear múltipla, na linguagem R, apresentou o seguinte resultado, conforme Quadro 15:

Quadro 15 - Resultado da regressão linear múltipla.

	<i>Dependent variable:</i>
	Desperdicio
Valor_Contratado	0.250*** (0.036)
Elefante_Branco	276,378.400 (363,809.000)
Licitacao_com_Falta_de_Concorrencia	709,464.300** (329,071.500)
Ma_Administracao	-135,812.000 (370,987.100)
Pesquisa_de_Precos_Irregular	495,581.900 (374,671.600)
Habilitacao_Irregular	-609,605.400* (337,772.500)
Constant	-590,909.000 (469,613.000)
Observations	61
R ²	0.537
Adjusted R ²	0.486
Residual Std. Error	1,200,619.000 (df = 54)
F Statistic	10.437*** (df = 6; 54)
<i>Note:</i>	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: autoria própria, com base na aplicação da função “lm” e “stargazer” na linguagem R.

Para melhor visualização da magnitude e dos sinais dos coeficientes de regressão, segue Figura 3:

Figura 3 - Estimativa dos coeficientes de regressão do modelo.

Fonte: autoria própria, com base na aplicação da função “ggcoefstats” na linguagem R.

O Quadro 16 sintetiza o valor dos coeficientes estimados para cada variável independente e o respectivo p-valor.

Quadro 16 - Coeficiente estimado e p-valor das variáveis independentes do modelo de regressão.

Variável Independente	Coeficiente Estimado	P-valor
Licitação com Falta de Concorrência	+ R\$ 709.464,33	0,0356
Pesquisa de Preços Irregular	+ R\$ 495.581,88	0,1915
Elefante Branco	+ R\$ 276.378,43	0,4507
Má Administração	- R\$ 135.812,00	0,7157
Habilitação Irregular	- R\$ 609.605,40	0,0767

Fonte: autoria própria, com aplicação da função “summary” na linguagem R.

Segundo o modelo, a ocorrência da irregularidade “Licitação com Falta de Concorrência” em uma aquisição pública contribui para o desperdício de R\$ 709.464,33 ($p =$

0,0356), quando constantes as demais variáveis, valor superior, por exemplo, ao preço de 2 (dois) ônibus rurais escolares com capacidade para 59 estudantes sentados¹³.

Já a existência das irregularidades “Pesquisa de Preços Irregular” e “Elefante Branco” contribuem para o desperdício de, respectivamente, R\$ 495.581,88 ($p = 0,1915$), e R\$ 276.378,43 ($p = 0,4507$), valor superior, conforme o caso, a 2 (dois) ou 1 (um) ônibus rural escolar com capacidade para 29 estudantes¹⁴.

Por sua vez, a ocorrência das irregularidades “Má Administração” e “Habilitação Irregular” em uma contratação contribuem para a redução do desperdício em, respectivamente, R\$ 135.812,00 ($p = 0,7157$) e R\$ 609.605,40 (0,0767). Registre-se que, com base em análise apenas dos dados incluídos no escopo deste trabalho, não foi possível identificar uma causa provável para explicar a redução do desperdício diante da ocorrência dessas 2 (duas) irregularidades “Má Administração” e “Habilitação Irregular”. Não obstante, essa constatação pode ser explorada por outros estudos acadêmicos, em especial quando houver significância estatística dos resultados.

Adicionalmente, implementou-se a regressão para cada variável independente, em separado, mantendo-se o valor da contratação como variável de controle. Os resultados estão consolidados no Quadro 17.

¹³ Com base em preços disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o preço de um Ônibus Rural Escolar 3, com capacidade para 59 estudantes sentados, seria de R\$ 317.900,00 em 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-disponibiliza-novas-atas-de-registro-de-precos-de-onibus-escolares#:~:text=Pre%C3%A7o%20registrado%3A%20R%24%20279.200%2C00.&text=%2D%20ORE%203%3A%20capacidade%20para%2059,%3A%20R%24%20317.900%2C00.&text=%2D%20Onurea%20%2D%20pi so%20alto%3A%20capacidade%20para%2029%20estudantes%20sentados..> Acesso em: 02 fev. 2024.

¹⁴ Com base em preços disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o preço de um Ônibus Rural Escolar 1, com capacidade para 29 estudantes sentados, seria de R\$ 237.800,00 em 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-disponibiliza-novas-atas-de-registro-de-precos-de-onibus-escolares#:~:text=Pre%C3%A7o%20registrado%3A%20R%24%20279.200%2C00.&text=%2D%20ORE%203%3A%20capacidade%20para%2059,%3A%20R%24%20317.900%2C00.&text=%2D%20Onurea%20%2D%20pi so%20alto%3A%20capacidade%20para%2029%20estudantes%20sentados.> Acesso em: 02 fev. 2024.

Quadro 17 - Resultado da regressão linear para cada variável independente, em separado.

	<i>Dependent variable:</i>				
	Desperdício				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Valor_Contratado	0.256*** (0.037)	0.251*** (0.036)	0.259*** (0.037)	0.256*** (0.037)	0.265*** (0.037)
Elefante_Branco	197,449.500 (340,810.800)				
Licitacao_com_Falta_de_Concorrencia		584,592.800* (314,376.200)			
Ma_Administracao			-85,145.360 (357,548.900)		
Pesquisa_de_Precos_Irregular				505,531.400 (376,389.200)	
Habilitacao_Irregular					-393,898.100 (329,371.800)
Constant	-192,674.300 (223,381.100)	-386,582.300 (237,518.600)	-74,544.510 (326,757.100)	-514,970.100 (344,914.400)	-4,945.926 (226,987.600)
Observations	61	61	61	61	61
R ²	0.462	0.489	0.459	0.475	0.472
Adjusted R ²	0.443	0.471	0.441	0.457	0.453
Residual Std. Error (df = 58)	1,249,044.000	1,216,904.000	1,252,041.000	1,233,616.000	1,237,489.000
F Statistic (df = 2; 58)	24.877***	27.761***	24.619***	26.233***	25.888***
<i>Note:</i>				* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01	

Fonte: autoria própria, com base na aplicação da função “lm” e “stargazer” na linguagem R.

Ao cotejar os valores constantes nos Quadros 15 e 17, verifica-se que houve a manutenção do sinal para todas as variáveis e a manutenção do nível de significância para a variável de controle ($p < 0,01$). Ainda, observa-se que a irregularidade “Licitação com Falta de Concorrência” apresentou significância estatística na regressão completa de 0,05 e na separada de 0,1, enquanto a variável “Habilitação Irregular” apresentou significância de 0,1 na regressão completa e p-valor superior a 0,1 na separada¹⁵.

Esses dados, em conjunto com a adoção do nível de significância de 0,05, indicam que a regressão completa é robusta em relação à associação das variáveis “Valor Contratado” ($p < 0,01$) e “Licitação com Falta de Concorrência” ($p < 0,05$) com o desperdício de recursos públicos. Ainda, o R² de 53,70% aponta que há explicação de mais da metade das ocorrências do fenômeno pelo modelo (ver Quadro 15).

¹⁵ Por meio da aplicação da função “summary” na linguagem R, obteve-se $p = 0,237$.

O Quadro 18 sintetiza a corroboração ou refutação das hipóteses de pesquisa.

Quadro 18 - Hipóteses corroboradas ou refutadas.

Hipótese	Resultado
a) Em média, contratações com superdimensionamento de quantitativos exibem maior desperdício de recursos públicos	
b) Em média, contratações com falta de concorrência exibem maior desperdício de recursos públicos	
c) Em média, contratações com pesquisa de preço irregular exibem maior desperdício de recursos públicos.	
d) Em média, contratações com processo de habilitação irregular exibem maior desperdício de recursos públicos.	

Fonte: autoria própria.

Do exposto, obteve-se que a ocorrência de irregularidade relativa à falta de concorrência, em um processo de aquisição pública, está significativamente associada ao desperdício de recursos públicos. Ainda, confirmou-se que o valor contratado, variável de controle, está significativamente associado ao desperdício.

Isto é, em média, contratações com falta de concorrência exibem maior desperdício de recursos. Segundo o modelo, a existência dessa irregularidade em uma aquisição pública contribui para o desperdício de R\$ 709.464,30, quando constantes as demais variáveis.

Além disso, quanto maior o valor da contratação, maior o desperdício (dano ao erário). O coeficiente estimado para essa variável indica que 25% do valor contratado é desperdiçado na aquisição, mantidas as demais variáveis constantes.

4.3 IRREGULARIDADE “SUPERFATURAMENTO”

Das 60 (sessenta) irregularidades classificadas no grupo de desperdício ativo (corrupção), com dano ao erário quantificado pela equipe de auditoria, houve 54 (cinquenta e quatro) ocorrências da irregularidade “Superfaturamento”, representando 90% da variável dependente em estudo.

A definição utilizada para essa categorização foi “ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços de mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do município”, com base em Ferraz, Finan e Moreira (2008) e Dias *et al.* (2013).

Por outro lado, sabe-se que, no decorrer da pandemia da Covid-19, houve desequilíbrio entre oferta e demanda de bens, serviços e insumos de saúde no mercado nacional e internacional, com consequente aumento de preços (IPEA, 2020, p. 7).

Magalhães (2022, p. 11), ao discutir a fidedignidade dos parâmetros de pesquisa de preços adotados para as contratações públicas durante a pandemia, também indicou o mencionado desequilíbrio entre oferta e demanda, devido à atipicidade do período vivenciado. Concluiu que “a simples comparação com cestas de preços variáveis que não experienciaram o mesmo cenário não transmite confiabilidade”.

Diante disso, é relevante saber se referido desequilíbrio pode ter afetado significativamente a quantificação do dano ao erário proveniente de superfaturamento, aferido nos relatórios como a diferença entre o valor de mercado calculado pela auditoria e o valor efetivamente pago pela administração ao fornecedor.

Ao consultar os relatórios, observou-se que as equipes de auditoria realizaram a aferição do preço de mercado dos produtos adquiridos pelos jurisdicionados com base em metodologia padronizada. A utilização da mencionada metodologia foi divulgada para o público em 18/06/2020, por meio de notícia no site oficial do TCE/PE¹⁶.

Camelo, Nóbrega e Torres (2020, p. 26) analisaram o tema da pesquisa de preços nas contratações públicas, no contexto da pandemia da Covid-19, com foco em 2020. Ao examinar a mencionada metodologia padronizada, levantaram a possibilidade de a pesquisa de preços proposta ser pouco fidedigna diante da comparação entre preços praticados por órgãos diferentes, em períodos distintos. Em conclusão, considerando as bruscas oscilações do mercado, afirmaram que “torna-se virtualmente impossível haver uma total resolução do problema informacional que envolve o preço, o que há de dificultar o processo fiscalizatório [...] das aquisições ocorridas durante a pandemia” (CAMELO *et al.*, 2020, p. 27).

Não obstante, verificou-se que, nas pesquisas preços públicos ou privados realizadas pelas equipes de auditoria, constantes nos relatórios, só foram utilizadas cotações posteriores à edição da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção

¹⁶ Disponível em:

<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/302-2020/junho/5453-tcedesenvolve-metodologia-de-verificacao-de-sobrepreco-nas-auditorias-da-covid-19>. Acesso em 02. nov. 2023.

humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Isto é, o valor de mercado obtido pela auditoria foi composto por preços praticados no mercado de escassez de produtos provocado pela pandemia.

Para exemplificar, cite-se o caso do Relatório de Auditoria nº 12.297¹⁷, que analisou a aquisição de 65.400 unidades de filtros higroscópicos e hidrofóbicos para uso em ventilação mecânica, por meio da Dispensa de Licitação nº 83/2020. A equipe técnica identificou que foram recebidos e pagos 32.700 unidades (metade do contratado), por um preço unitário de R\$ 33,50. Ao aplicar a citada metodologia padronizada, obteve o valor de R\$ 11,46 para o preço de mercado dos produtos adquiridos. Assim, acusou superfaturamento unitário de R\$ 22,04 (R\$ 33,50 - R\$ 11,46) e total de R\$ 720.708,00 (32.700 x R\$ 22,04).

No supracitado relatório, observou-se que as cotações de preços utilizadas pela auditoria se referem ao período de 03/02/2020 a 25/03/2020, sendo esta última a data em que o fornecedor selecionado pela administração apresentou a proposta de preços. Logo, os preços foram todos praticados, de fato, após a declaração da emergência decorrente da pandemia.

Ainda, verificou-se que as cotações se referem a contratações de outros órgãos públicos, como, por exemplo, a Universidade Federal de Pernambuco, o Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica. No entanto, tal procedimento está em conformidade com o art. 15, V, da Lei Federal nº 8.666/1993, que prevê que as compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (BRASIL, 1993).

No mesmo sentido, o art. 4º-E, § 1º, VI, “d”, da Lei Federal 13.979/2020, incluído pela Medida Provisória nº 926/2020, estabeleceu que, nas contratações para aquisição de bens e insumos necessários ao enfrentamento da pandemia, poderia ser admitido termo de referência simplificado contendo estimativa de preços obtidos com base, por exemplo, em “contratações similares de outros entes públicos” (BRASIL, 2020).

Logo, conclui-se que o desequilíbrio entre oferta e demanda causado pela pandemia já foi considerado no cálculo de dano ao erário por superfaturamento contido nos relatórios de auditoria utilizados neste estudo. Assim, entende-se que houve a atenuação dos efeitos da

¹⁷ Elaborado no bojo do Processo TC nº 20100542-6 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

oscilação de preços, embora, de fato, não seja possível uma “total resolução do problema informacional que envolve o preço”, conforme assinalado por Camelo *et al.* (2020, p. 27).

Sobre o tema, vale realçar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) prevê que, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser consideradas as dificuldades reais do gestor, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22, *caput*). No mesmo sentido (art. 22, § 1º), a decisão sobre regularidade de conduta, inclusive acerca de contratos e processos administrativos, deve considerar “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (BRASIL, 2018). Diante disso, entende-se que o contexto da pandemia da Covid-19, que exigiu celeridade na realização de aquisições públicas com o intuito de salvar vidas, pode ter contribuído, por exemplo, para a ocorrência de superfaturamento nas contratações. Outros trabalhos acadêmicos podem explorar essa problemática.

4.4 IRREGULARIDADE “LICITAÇÃO COM FALTA DE CONCORRÊNCIA”

Como dito, das 195 (cento e noventa e cinco) irregularidades classificadas no grupo de desperdício passivo (má gestão), sem quantificação de dano ao erário, computou-se 33 (trinta e três) ocorrências na variável “Licitação com Falta de Concorrência”.

Segundo Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 13) ou Dias *et al.* (2013, p. 6), referida irregularidade ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo de 3 (três) concorrentes. Nos relatórios, esta irregularidade está associada à montagem do processo de aquisição para direcionamento (favorecimento) a um fornecedor específico ou à ausência de justificativa para escolha do fornecedor.

Nesses casos, detectou-se que não houve um mínimo de 3 (três) concorrentes no processo de seleção do fornecedor ou, se houve, não foram considerados válidos, justamente por se tratar de uma concorrência simulada. Seguem alguns exemplos:

- Dispensa de Licitação nº 15/2020¹⁸, referente à aquisição de 22.500.000,00 luvas para procedimento não cirúrgico, no valor total de R\$ 6.300.000,00: a auditoria detectou que só consta no processo de aquisição a cotação da empresa contratada. Ademais, verificou, dentre outros indícios de montagem do processo, que o ato que autoriza a contratação direta (termo de ratificação da dispensa de licitação), com a identificação

¹⁸ Relatório de Auditoria nº 12.038, Processo TC nº 20100490-2 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

da empresa vencedora do processo de seleção, foi assinado 1 (um) dia antes do envio da proposta comercial pela empresa contratada.

- Dispensa de Licitação nº 81/2020¹⁹, relativa à contratação de 1.905 cadeiras fixas ou giratórias, no valor total de R\$ 307.974,00: a auditoria identificou que houve proposta de preços por apenas 2 (duas) empresas, ainda assim, com indícios de conluio, pois a proprietária de 100% do capital social de uma empresa era funcionária da outra.
- Dispensa de Licitação nº 147/2020²⁰, referente à aquisição de 1.000 equipamentos “Aeropuff estéril - câmara retrátil”, com valor total de R\$ 390.000,00: a auditoria apontou que, embora a justificativa da Administração para escolha do fornecedor indicasse a existência de 5 (cinco) cotações no processo, só constava nos autos a proposta da empresa vencedora. Além disso, indicou que 2 (duas) dessas empresas possuíam o mesmo endereço e 2 (dois) funcionários com vínculo trabalhista em comum, o que demonstraria que não haveria concorrência entre si.
- Dispensa de Licitação nº 122/2020²¹, relativa à aquisição de 60 monitores multiparamétricos, no valor total de R\$ 930.000,00: a auditoria identificou que a justificativa da Administração para escolha do fornecedor citou consultas de preços a diversas empresas, mas não conseguiu comprovar nenhuma dessas consultas. Ademais, entendeu que corrobora com o indício de direcionamento da contratação o fato de a nota de empenho em favor do fornecedor ter sido emitida antes da ratificação da dispensa de licitação.

Para evidenciar as 33 (trinta e três) ocorrências da variável, segue o Quadro 19, com o título das irregularidades e trechos do relatório de auditoria (quando necessário).

Quadro 19 - Irregularidades categorizadas no tipo “Licitação com Falta de Concorrência”.

Dispensa de Licitação	Relatório (Processo)	Título da Irregularidade / Trecho da irregularidade	Dano ao Erário	Valor Contratado
11/2020	11974 (20100091-0)	2.1.1. Falhas e/ou irregularidades no processamento das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020 2.1.1.3. Indícios de falhas e/ou <u>irregularidades referentes a escolha do fornecedor</u> (Saúde Brasil e VR indústria e Comércio de Grama)	R\$ 0,00	R\$ 135.000,00
11/2020	11974 (20100091-0)	2.1.1. Falhas e/ou irregularidades no processamento das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020 2.1.1.4. Falhas/irregularidades na autuação dos	R\$ 0,00	R\$ 135.000,00

¹⁹ Relatório de Auditoria nº 12.496, Processo TC nº 20100549-9 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

²⁰ Relatório de Auditoria nº 12.043, Processo TC nº 20100491-4 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

²¹ Relatório de Auditoria nº 12.274, Processo TC nº 20100528-1 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

		processos de dispensa nºs 11, 25, 117 e 158/2020 Obs: trecho do relatório (p. 41), " <u>Da análise dos Processos de Dispensa</u> n.º 011/2020, n.º 025/2020, n.º 117/2020 e n.º 158/2020, é possível verificar a existência de diversas <u>falhas de autuação</u> . Estas falhas podem apontar <u>indícios de montagem</u> dos mesmos. Abaixo, passa-se a descrever as evidências constatadas".		
25/2020	11974 (20100091-0)	2.1.1. Falhas e/ou irregularidades no processamento das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020 2.1.1.4. Falhas/irregularidades na autuação dos processos de dispensa nºs 11, 25, 117 e 158/2020 Obs.: trecho do relatório (p. 41), " <u>Da análise dos Processos de Dispensa</u> n.º 011/2020, n.º 025/2020, n.º 117/2020 e n.º 158/2020, é possível verificar a existência de diversas <u>falhas de autuação</u> . Estas falhas podem apontar <u>indícios de montagem</u> dos mesmos. Abaixo, passa-se a descrever as evidências constatadas"	R\$ 0,00	R\$ 135.000,00
117/2020	11974 (20100091-0)	2.1.1. Falhas e/ou irregularidades no processamento das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020 2.1.1.4. Falhas/irregularidades na autuação dos processos de dispensa nºs 11, 25, 117 e 158/2020 Obs.: trecho do relatório (p. 41), " <u>Da análise dos Processos de Dispensa</u> n.º 011/2020, n.º 025/2020, n.º 117/2020 e n.º 158/2020, é possível verificar a existência de diversas <u>falhas de autuação</u> . Estas falhas podem apontar <u>indícios de montagem</u> dos mesmos. Abaixo, passa-se a descrever as evidências constatadas"	R\$ 0,00	R\$ 135.000,00
158/2020	11974 (20100091-0)	2.1.1. Falhas e/ou irregularidades no processamento das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020 2.1.1.3. Indícios de falhas e/ou <u>irregularidades referentes a escolha do fornecedor</u> (Saúde Brasil e VR indústria e Comércio de Grama)	R\$ 0,00	R\$ 135.000,00
158/2020	11974 (20100091-0)	2.1.1. Falhas e/ou irregularidades no processamento das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020 2.1.1.4. Falhas/irregularidades na autuação dos processos de dispensa nºs 11, 25, 117 e 158/2020 Obs.: trecho do relatório (p. 41), " <u>Da análise dos Processos de Dispensa</u> n.º 011/2020, n.º 025/2020, n.º 117/2020 e n.º 158/2020, é possível verificar a existência de diversas <u>falhas de autuação</u> . Estas falhas podem apontar <u>indícios de montagem</u> dos mesmos. Abaixo, passa-se a descrever as evidências constatadas".	R\$ 0,00	R\$ 135.000,00
41/2020	12000 (20100094-5)	2.1.1. Relatório de Justificativa da Escolha de Fornecedor diverso do contratado Obs.: trecho do relatório (p. 19), "Logo, <u>não houve</u> , no processo de dispensa, <u>justificativa da escolha da empresa</u> "	R\$ 0,00	R\$ 1.830.000,00
12/2020	12039 (20100487-2)	2.1.1. <u>Ausência de justificativa da escolha do fornecedor</u> nos Processos de Dispensa	R\$ 0,00	R\$ 7.114.500,00
13/2020	12039 (20100487-2)	2.1.1. <u>Ausência de justificativa da escolha do fornecedor</u> nos Processos de Dispensa	R\$ 0,00	R\$ 15.321.946,00
13/2020	12039 (20100487-2)	2.1.2. <u>Indícios de montagem</u> do processo licitatório e <u>direcionamento a um licitante vencedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 15.321.946,00
15/2020	12038	2.1.3. <u>Indícios de montagem dos processos de Dispensa</u>	R\$ 0,00	R\$

	(20100490-2)	n.º 015/2020, n.º 104/2020 e n.º 105/2020, a fim de justificar a escolha prévia dos fornecedores		6.300.000,00
104/2020	12038 (20100490-2)	2.1.3. <u>Indícios de montagem dos processos</u> de Dispensa n.º 015/2020, n.º 104/2020 e n.º 105/2020, a fim de justificar a escolha prévia dos fornecedores	R\$ 0,00	R\$ 4.500.000,00
105/2020	12038 (20100490-2)	2.1.3. <u>Indícios de montagem dos processos</u> de Dispensa n.º 015/2020, n.º 104/2020 e n.º 105/2020, a fim de justificar a escolha prévia dos fornecedores	R\$ 0,00	R\$ 24.908,00
26/2020	12045 (20100488-4)	2.1.2. <u>Indícios de ajustes prévios para favorecimento a fornecedores</u>	R\$ 0,00	R\$ 684.000,00
147/2020	12043 (20100491-4)	2.1.3. Aquisição de produto com <u>indício de conluio</u>	R\$ 0,00	R\$ 390.000,00
9/2020	12274 (20100528-1)	2.1.6. <u>Falta de justificativa de escolha do fornecedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 234.000,00
10/2020	12274 (20100528-1)	2.1.6. <u>Falta de justificativa de escolha do fornecedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 1.743.770,00
18/2020	12274 (20100528-1)	2.1.6. <u>Falta de justificativa de escolha do fornecedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 540.000,00
122/2020	12274 (20100528-1)	2.1.10. <u>Indícios de direcionamento e de contratação de empresa de fachada - Dispensa n. 122/20</u>	R\$ 0,00	R\$ 930.000,00
122/2020	12274 (20100528-1)	2.1.6. <u>Falta de justificativa de escolha do fornecedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 930.000,00
34/2020	12274 (20100528-1)	2.1.6. <u>Falta de justificativa de escolha do fornecedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 4.906.000,00
106/2020	12274 (20100528-1)	2.1.6. <u>Falta de justificativa de escolha do fornecedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 578.700,00
81/2020	12496 (20100549-9)	2.1.5. <u>Direcionamento na escolha do fornecedor</u> da Dispensa 081/2020	R\$ 0,00	R\$ 307.974,00
99/2020	12523 (20100720-4)	2.1.3. <u>Indícios de direcionamento de aquisições para determinados fornecedores ou grupo de fornecedores mediante uso de empresa de fachada</u>	R\$ 0,00	R\$ 106.400,00
88/2020	12719 (20100744-7)	2.1.2. <u>Indícios de direcionamento de aquisições para determinados fornecedores ou grupo de fornecedores mediante uso de empresa de fachada</u>	R\$ 0,00	R\$ 528.000,00
95/2021	12777 (20100857-9)	2.1.2. <u>Indícios de direcionamento a licitantes vencedores</u>	R\$ 0,00	R\$ 22.317.172,50
103/2020	12467 (20100688-1)	2.1.1. <u>Indícios de montagem de procedimento administrativo</u> para regularização de aquisição de produtos	R\$ 0,00	R\$ 520.940,00
118/2020, 125/2020, 144/2020, 152/2020	12917 (21100013-9)	2.1.4. <u>Falta de transparência na escolha do fornecedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 5.169.030,00
28/2020	12745 (20100822-1)	2.1.2. <u>Indícios de montagem do processo de Dispensa n.º 028/2020, a fim de justificar a escolha prévia do fornecedor</u>	R\$ 0,00	R\$ 487.500,00
161/2020	13002 (21100066-8)	2.1.4. <u>Indícios de despesa realizada sem cobertura contratual e de direcionamento na escolha do prestador do serviço</u>	R\$ 0,00	R\$ 10.364.928,15
74/2020	12777 (20100857-9)	2.1.2. <u>Indícios de direcionamento a licitantes vencedores</u>	R\$ 0,00	R\$ 7.947.860,00
150/2020	13669 (21100650-6)	2.1.3. <u>Burla no processo de aquisição de aventais impermeáveis</u> Obs.: trecho do relatório (p. 27 e 32), "A cronologia dos atos indica uma <u>aquisição pautada em ausência de critérios isonômicos</u> " e "Quando já <u>se inicia um certame</u> já com a proposta vencedora, tem-se	R\$ 0,00	R\$ 7.500.000,00

		maculados os mecanismos de controle, eficiência, julgamento justo, interesse público e a própria legalidade."		
98/2020	14398 (21100699-3)	2.1.5. Irregularidades no procedimento de escolha da empresa fornecedora Obs.: trecho do relatório (p. 101), "Em última análise, representam <u>indícios de direcionamento na escolha do fornecedor</u> ".	R\$ 0,00	R\$ 642.500,00

Fonte: autoria própria, a partir dos dados dos relatório de auditoria do TCE/PE.

Conforme se observa da tabela acima, da leitura das irregularidades, há a utilização de termos que apontam para a ocorrência de desperdício ativo (corrupção) de recursos públicos, como, por exemplo: “direcionamento”, “montagem”, “conluio”, “burla”, “empresa de fachada” e “ajustes prévios”.

Na classificação de Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 13) e Dias *et al.* (2013, p. 13) também há irregularidade similar, classificada no desperdício passivo (má gestão), que remete à corrupção: “Licitação com Laranja”, com a descrição “Ocorre quando prefeito, na licitação, usa parente ou terceiros em benefício próprio”.

Em decorrência disso, Rodrigues e Santos (2015, p. 6) realocaram, no grupo de desperdício ativo (corrupção), referida irregularidade com a nova denominação “Licitação Fraudada” e descrição mais detalhada: “Ocorre quando o prefeito, na licitação, usa parente ou terceiros em benefício próprio ou para beneficiar outros”.

Assim, no presente trabalho, também poderia ser utilizada a adaptação proposta, ocasião em que as 33 (trinta e três) ocorrências relacionadas no quadro acima poderiam ser classificadas no grupo de desperdício ativo, irregularidade “Licitação Fraudada”, com a descrição ajustada: “Ocorre quando o gestor, no processo de aquisição, usa terceiros em benefício próprio ou para beneficiar outros”.

Esse entendimento vai ao encontro de Speck e Ferreira (2012, p. 13), quando afirmam que a corrupção nas contratações públicas pode ocorrer com a colaboração de agentes públicos responsáveis por processá-las, com o intuito, por exemplo, de superfaturar preços e distribuir o valor excedente entre os envolvidos. Nesse caso, parte dos lucros privados obtidos ilegalmente, por meio do superfaturamento, é repassado aos agentes envolvidos na forma de suborno.

No entanto, como já explanado, a classificação em desperdício ativo ou passivo não é o cerne deste trabalho. O estudo foca em explicar irregularidades com desperdício de recursos mensurado pela equipe de auditoria, a compor a variável dependente do modelo proposto. Conforme apresentado na tabela, não houve a quantificação de dano ao erário para nenhuma irregularidade categorizada como “Licitação com Falta de Concorrência”, não interferindo nos resultados do estudo eventual realocação para o grupo de desperdício ativo ou alteração de sua denominação/descrição para “Licitação Fraudada”.

O que importa, de fato, é que a irregularidade em tela pode ser identificada na fase de seleção do fornecedor do processo de aquisição pública, logo, antes da execução contratual, onde normalmente se consoma o prejuízo ao erário.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar os fatores associados ao desperdício de recursos decorrente de aquisições públicas para enfrentamento à pandemia da Covid-19, com foco nas aquisições por dispensa de licitação da Secretaria de Saúde do Recife no exercício de 2020.

Aferiu-se o desperdício de recursos, por dispensa de licitação, com base no dano ao erário quantificado nos relatórios de auditoria do TCE/PE, mediante a formalização de irregularidades relacionadas a superfaturamento de preços e a desvio de produtos adquiridos.

Em análise descritiva, observou-se que 77,05% das contratações examinadas apresentaram desperdício de recursos, perfazendo o total de R\$ 43.715.498,9 de dano ao erário quantificado, o que representa 21,80% do total contratado, de R\$ 200.558.460,16.

Por meio de modelo de regressão linear múltipla, concluiu-se que a ocorrência de irregularidade relativa à falta de concorrência (variável independente) e o valor contratado (variável de controle), em um processo de aquisição pública, estão significativamente associados ao desperdício de recursos públicos (variável dependente).

Isto é, os resultados apontam que, em média, contratações com falta de concorrência exibem maior desperdício de recursos públicos. Segundo o modelo, a existência dessa irregularidade em uma aquisição pública contribui para o desperdício de R\$ 709.464,30, quando constantes as demais variáveis.

Também confirmou-se que, em média, quanto maior o valor da contratação, maior o desperdício (dano ao erário). O coeficiente estimado para essa variável indica que 25% do valor contratado é desperdiçado na aquisição, mantidas as demais variáveis constantes.

Como as variáveis identificadas, falta de concorrência e valor da contratação, podem ser detectadas antes do início da execução contratual, por meio de análise concomitante do processo de aquisição pública, concluiu-se que o estudo possui relevante valor preditivo acerca do desperdício de recursos públicos, com o intuito de evitá-lo ou de atenuá-lo.

A título de exemplo, cite-se o caso do Relatório de Auditoria nº 12.039²², que fiscalizou a Dispensa de Licitação nº 12/2020, referente à aquisição de aventais descartáveis para uso hospitalar, com valor contratado de R\$ 7.114.500,00. Dito relatório quantificou o

²² Elaborado no bojo do Processo TC nº 20100487-2 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

dano ao erário de R\$ 1.682.800,00, valor suficiente para custear a construção completa da Escola Municipal Jardim Uchôa, da Prefeitura do Recife, com capacidade para 520 (quinhentas e vinte) vagas e investimento avaliado em 1,3 milhão de reais²³.

De forma prática, no exercício do controle interno ou externo da Administração Pública, a evidência produzida neste trabalho aponta para a relevância de se selecionar para fiscalização as aquisições públicas com maiores valores de contratação e com indícios de falta de concorrência no processo de seleção do fornecedor.

Os resultados dessa pesquisa contribuem para o debate acerca do desperdício de recursos públicos e podem ser úteis para fundamentar ações especialmente desenhadas para fomentar a eficiência na aplicação de tais recursos.

Nesse sentido, elaborou-se cartilha com metodologia para identificação dos determinantes do desperdício de recursos em aquisições públicas (Apêndice A), que também disponibiliza a base de dados original e códigos na linguagem R para implementação do modelo matemático proposto.

5.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

5.1.1 Os relatórios de auditoria como fonte de dados para mensuração da corrupção

Dias *et al.* (2013, p. 10) apontam como limitação da pesquisa o fato de terem utilizado os relatórios de auditoria da CGU como fonte de dados para a identificação dos fatores de desperdício ativo e passivo mais associados com as irregularidades na gestão dos recursos públicos municipais. Isso porque há a possibilidade de referidas irregularidades serem posteriormente contestadas pelos prefeitos, o que poderia alterar a base de dados.

No entanto, entendem que “o fato de haver o ‘ponto’ no relatório já é evidência da ocorrência de determinado desperdício, visto o relatório estar respaldado em documentos ou falta de documentos que justifiquem os atos realizados pelos servidores e gestores municipais” (DIAS *et al.*, 2013, p. 10).

²³ Disponível em:

<<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/09/05/2022/prefeitura-do-recife-esta-construindo-nova-sede-para-escola-municipal-jardim>>. Acesso em: 08 de maio de 2023.

No mesmo sentido, aponta-se a mesma limitação para este trabalho, pois as irregularidades constantes nos relatórios de auditoria do TCE/PE podem ser afastadas ou atenuadas pela Câmara deliberativa, no julgamento do processo de auditoria especial instaurado, notadamente diante das razões defensivas apresentadas pelos agentes públicos e empresas responsabilizados pelos respectivos relatórios. Há, ainda, a possibilidade de interposição de recursos perante o Pleno do Tribunal.

Inclusive, no decorrer do processo, pode haver a alteração do entendimento contido no relatório pela própria equipe técnica do Tribunal, por meio da elaboração de relatórios complementares de auditoria ou de notas técnicas de esclarecimento. Anote-se que, também por meio dos citados relatórios complementares, pode haver a indicação de novas irregularidades ou o agravamento das já existentes.

Apenas para esclarecimento, em 25 de outubro de 2023, realizou-se consulta à aba “Jurisprudência” do site oficial do TCE/PE²⁴, que possui como objetivo viabilizar o acesso aos cidadãos e demais interessados acerca do posicionamento adotado pelo TCE-PE em suas deliberações já publicadas. Em resposta à consulta, observou-se que, dos 36 (trinta e seis) processos incluídos no escopo deste trabalho, que materializaram a fiscalização das 64 (sessenta e uma) dispensas de licitação, apenas 17 (47,22%) possuíam deliberações disponíveis.

Registre-se que este estudo leva em consideração, tão somente, os relatórios de auditoria elaborados no bojo dos processos selecionados para o escopo, ou seja, não leva em conta eventual atualização de entendimento pela equipe técnica ou eventual afastamento/atenuação das irregularidades por ocasião do julgamento.

Nesse ponto, na esteira de Dias *et al.* (2013), entende-se que a formalização de falhas ou inconsistências em relatório de auditoria é evidência suficiente, para fins de pesquisa, da ocorrência de determinado desperdício ou irregularidade.

De fato, ao consultar a estruturação das irregularidades nos referido relatórios, percebe-se que há um robusto conjunto de dados e informações sobre cada achado, incluindo: documentação comprobatória da prática de cada irregularidade (evidências de auditoria), indicação da legislação não atendida em cada caso (critérios de auditoria), descrição detalhada

²⁴ Disponível em: <<https://portal.tce.pe.gov.br/jurisprudencia/consulta/deliberacoes>>. Acesso em: 25 de out. de 2023.

da ação/omissão de cada responsabilizado (conduta) e relação entre essa ação/omissão e o resultado alcançado (nexo de causalidade).

Ainda, é relevante retomar as considerações de Batista (2013), que utilizou como variável dependente do modelo proposto o número de casos de corrupção por município, obtido a partir do número de irregularidades associadas à corrupção nos relatórios de auditoria da CGU. Quanto aos critérios utilizados para alocar as irregularidades nos grupos de corrupção ou de má gestão, a autora ponderou:

Uma crítica que pode ser feita a essa classificação é a de que a corrupção de fato só existe quando a autoridade responsável assim o indica. Isto é, quando há uma sentença indicando o ato corrupto, sem possibilidade de reversão. Contudo, essa crítica poderia gerar um problema adicional, já que essa não seria uma medida de corrupção, e sim de ativismo do Judiciário. Nesse sentido, optou-se por analisar os resultados das auditorias como uma aproximação a um fenômeno complexo, o qual por definição não é facilmente identificável. (BATISTA, 2013, p. 9)

Na mesma linha, entende-se como adequada a utilização dos relatórios de auditoria do TCE/PE como fonte de dados para mensuração da corrupção, considerando tratar-se de um fenômeno complexo, de difícil observação.

5.1.2 O processo de seleção das dispensas de licitação auditadas pelo TCE/PE

Idealmente, para os fins da pesquisa, seria estatisticamente adequado selecionar de forma aleatória as dispensas de licitação auditadas pelo TCE/PE, para então seguir com o procedimento metodológico adotado. No entanto, foi necessário incluir no escopo todas as dispensas auditadas, com o intuito de obter um conjunto representativo de dados, que perfeitamente 64 (sessenta e quatro) dispensas de licitação, posteriormente agrupadas em 61 (sessenta e uma), para fins de implementação do modelo de regressão.

Ao consultar o Portal de Compras da Prefeitura do Recife²⁵, identificou-se que a Secretaria de Saúde do Recife realizou 162 (cento e sessenta e duas) dispensas de licitação no exercício de 2020. Dessas, 117 (cento e dezessete) são referentes à aquisição de produtos hospitalares para enfrentamento à pandemia da Covid-19 (medicamentos, insumos médico-hospitalares, instrumentos médicos etc.), sendo 64 (sessenta e quatro) fiscalizadas pelo TCE/PE (54,70%) e 53 (cinquenta e três) não fiscalizadas (45,30%). As demais 45

²⁵ Disponível em: <<http://portaldecompras.recife.pe.gov.br/app/home.php>>. Acesso em: 26 de ago. de 2023.

(quarenta e cinco) dispensas referem-se a prestação de serviços ou locações (viaturas, equipamentos, estruturas etc.) não inseridas no objeto deste trabalho.

Segundo os relatórios de auditoria, as 64 (sessenta e quatro) dispensas fiscalizadas foram selecionadas por meio de critérios de relevância, materialidade e risco. Ou seja, das 117 dispensas referentes à aquisição de produtos hospitalares, o TCE/PE selecionou 64 (54,70%) para fiscalização por meio de aludidos critérios. Destaca-se que não há dados acerca de eventual desperdício de recursos ou irregularidades no processo de aquisição referentes às demais 53 (45,30%) dispensas não fiscalizadas, relativas à aquisição de produtos hospitalares, o que também pode ser apontado como uma limitação da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. **Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment**. *American Economic Review*. v. 99, n. 4. p. 1278–1308, 2009. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.99.4.1278>. Acesso em 09 nov. 2023.
- BATISTA, M; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A. **Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1382-1401, set./out. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/82216>. Acesso em 10 nov. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 08 nov. 2023.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério da Economia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Nota Técnica nº 63**. Equipamentos de proteção individual, higienizantes e material de higiene pessoal: preços, regulação e gestão da informação em tempos de coronavírus. Brasília: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, abr. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200417_nt_disoc_n%2063_web.pdf. Consulta em: 31 out. 2020.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 04 de abril de 2019**. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019>. Acesso em 06 dez. 2023.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em 06 dez. 2023.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério da Saúde. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em 08 nov. 2023.

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-mai-o-de-2017---Hiperlink.pdf>. Acesso em 06 dez. 2023.

BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm. Acesso em 08 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em 02 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.035, de 11 de agosto de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/L14035.htm. Acesso em 10 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em 10 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em 02 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 02 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.321/2014**. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Processo TC 008.759/2013-8. Ata 17/2014. Brasília, DF, Sessão 21/5/2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Riscos e Controles nas Aquisições (RCA)**. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

CABRAL, J. de A. **Terceirização nas Instituições Federais de Ensino Superior: o processo de licitação para os serviços terceirizados da Universidade Federal de Pernambuco**. Revista Estudos e Pesquisas em Administração, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 108–127, 2018. DOI: 10.30781/repad.v2i2.6259. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/repad/article/view/6259>. Acesso em: 09 nov. 2023.

CABRAL, L. R. C da. **A flexibilização dos mecanismos licitatórios no município de Recife em tempos da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) e os abusos econômicos**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade Damas da Instrução Cristã. Recife, p. 72, 2021. Disponível em: <http://54.94.8.198/index.php/academico/article/view/2280/1701>. Acesso em 09 nov. 2023.

CAMELO, B.; NÓBREGA, M.; TORRES, R. C. L. **Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia**. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em 09 nov. 2023.

CARDOSO, G. S. **Processo de aquisição de produtos e serviços de software para Administração Pública do Estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 166, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/RVMR-6TJQEU>. Acesso em 09 nov. 2023.

CARRARO, N. C.; SOUSA, M. A. B.; MORAIS, L. T. dos S.; GIACHETTA, M. da C.; RAFACHINHO, W. M. **Análise das contribuições de órgãos fiscalizadores na detecção de fraudes de empresas públicas**. Caderno Profissional de Administração UNIMEP. v. 9, n. 2, p. 190-210, ago./nov. 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/61064/analise-das-contribicoes-de-orgaos-fiscalizadores-na-deteccao-de-fraudes-de-empresas-publicas>. Acesso 09 nov. 2023.

DIAS, Cainã Almeida. **Gestão de processos licitatórios: análise das falhas prático-operacionais das licitações da UFBA**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 103, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/30662>. Acesso em: 09 nov. 2023.

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 e Finanças, v. 24, n.

63. p. 206-218, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/9FcH4SmP5HRD48YYKSSKRcb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 nov. 2023.

FERNANDES, J. U. **Contratação direta sem licitação**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRAZ, C.; FINAN, F. **Electoral Accountability and Political Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports**. IZA Working Paper. n. 2843, 2007. Disponível em: <https://docs.iza.org/dp2843.pdf>. Acesso em 10. nov. 2023.

FERRAZ, C.; FINAN, F. **Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly-Released Audits on Electoral Outcomes**. Quarterly Journal of Economics 123 (2), 703–745, 2008. Disponível em: https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Audit.pdf. Acesso em 10 nov. 2023.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. **Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios**. Anais do Encontro Nacional de Economia, Salvador, BA, Brasil, 36, 2008. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211421560-.pdf>. Acesso em 09 nov. 2023.

FLORÊNCIO FILHO, M. A.; ZANON, P. B. **COVID-19 e Corrupção: políticas de controle em face às medidas emergenciais**. Revista Pensamento Jurídico. v. 14, n. 2, 2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RPensam-Jur_v.14_n.2.02.pdf. Acesso em: 08 out. 2020.

GENTIL, K. E. B. **A pandemia do Covid-19 e os fatores propiciadores da disseminação da corrupção nas aquisições destinadas ao combate do SARS-CoV-2**. Monografia (Especialização em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos) - Universidade Federal de Lavras. Lavras/MG, p. 45, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69617/1/Artigo_2022.pdf. Acesso em 09 nov. 2023.

MACHADO, A. L. P.; VENÂNCIO, C. R. F.; CALDAS, L. C.; OLIVEIRA, V. V. H. F. **Da fiscalização concomitante realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná durante a pandemia de COVID-19**. Instituto Rui Barbosa, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/da-fiscalizacao-concomitante-realizada-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-do-parana-durante-a-pandemia-de-covid-19/>. Acesso em: 09 nov. 2023.

MACIEIRA, L. dos S. **Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições**. Revista do TCU. n. 116, p. 51-60, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/291>. Acesso em: 22 nov. 2020.

MACIEL, G. H. C. de P. **A eficiência nas contratações públicas: uma análise da fase interna das licitações**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade de Brasília. Brasília, p. 106, 2022. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/8915>. Acesso em: 09 nov. 2023.

MAGALHÃES, A. A. **Contratações públicas emergenciais: a controversa fidedignidade dos parâmetros de pesquisa adotados para o enfrentamento da pandemia de Covid-19**. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, n. 14. p. 11-22, 2022. Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/256>. Acesso em 09 nov. 2023.

MARIN, T. I. S.; GAMA, D. S. S; CAMPELO, V. S. **Corrupção e Ineficiência nos Repasses Federais: uma análise dos gastos do Ministério das Cidades nos Municípios Paraenses (2003 – 2013)**. In: XI Congresso USP Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo: 2014, p. 16. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos142014/293.pdf>. Acesso em 10 nov. 2023.

MENDONÇA, R. L.; REZENDE, S. R.; RODRIGUES, L. M; ARAÚJO JÚNIOR, J. G.; PAULA, P. P.; LIMA, D. V. **Atuação dos Tribunais de Contas nas Ações de Enfrentamento à Pandemia da Covid-19**. In: XX USP International Conference in Accounting. Anais Eletrônicos [...] São Paulo: 2020, p. 8. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2935.pdf>. Acesso em 08 nov. 2023.

MIZAEL, G. A.; MURAD, C. G. C.; ANTONIALLI, L. M. **Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação**. Teoria e Prática em Administração, v. 10, n. 1, p. 25-37, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/49359/29862>. Acesso em: 07. dez. 2023.

MONTEIRO, E. **Fase interna: uma ferramenta determinante na economicidade das licitações**. Monografia (Especialização em Ciências Militares com ênfase em Gestão Operacional) - Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO) do Exército Brasileiro. Rio de Janeiro, p. 31, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/2766>. Acesso em 09 nov. 2023.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Estadual nº 12.595, de 04 de junho de 2004**. Dispõe sobre o Plano de Cargos e evolução funcional dos Grupos Ocupacionais de Controle Externo e de Apoio ao Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e dá outras providências. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2004. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=12595&complemento=0&ano=2004&tipo=&url=>. Acesso em: 30 nov. 2023.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Estadual nº 12.600, de 14 de junho de 2004**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2004. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/pe/lei-ordinaria-n-12600-2004-pernambuco-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco?origin=instituicao>. Acesso em: 09 nov. 2023.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Estadual nº 16.039, de 10 de maio de 2017**. Altera a Lei nº 11.105, de 28 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.595, de 4 de junho de 2004, a Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004, a Lei nº 15.011, de 20 de junho de 2013, e a Lei nº 15.884, de 25 de agosto de 2016, que tratam da Estrutura Orgânica e Funcional do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2017. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16039&complemento=0&ano=2017&tipo=&url=>. Acesso em: 30 nov. 2023.

RECIFE (Município). Prefeitura do Recife. **Relatório Anual de Gestão 2020**. Disponível em: [http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/RAG%202020%20\(1\)_5f4cf754f024ab5bca3a00367d5ca743.pdf](http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/RAG%202020%20(1)_5f4cf754f024ab5bca3a00367d5ca743.pdf). Acesso em: 01 fev 2024.

RIBEIRO, F. O.; SALLABERRY, J. D.; SANTOS, E. A.; TAVARES, G. O. D. **Ações dos Tribunais de Contas no enfrentamento dos efeitos do coronavírus**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 54(5), p. 1402-1416, set./out. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/R9mdgQzsr4NVRQvH88w4yPn/#>. Acesso em: 09 nov. 2023.

RODRIGUES, D. S.; SANTOS, N de A. **Desperdícios ativos e passivos nos gastos com saneamento e habitação: Evidências Empíricas no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)**. in: XII Congresso USP Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo: 2015, p. 15. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos152015/189.pdf>. Acesso em 10 nov. 2023.

SPECK, B. W.; FERREIRA, V. M. **Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros**. 1. ed. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2012. Disponível em: http://www3.ethos.org.br/cedoc/sistema-de-integridade-nos-estados-brasileiro-marco2012/#.Vfil_NJViko. Acesso em: 08 de out. 2023.

VENTURELLI, D. H. da S. **Avaliação da efetividade da gestão de riscos no processo de aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação na Administração Pública Federal**. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação) - Universidade Católica de Brasília. Brasília, p. 78, 2021. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2861/2/DarlanVenturelliDissertacao2021.pdf.pdf>. Acesso em 07 dez. 2023.

**APÊNDICE A - CARTILHA PARA IDENTIFICAÇÃO DE DETERMINANTES DO
DESPERDÍCIO DE RECURSOS EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

ALAIN ESMERALDO LOPES

**CARTILHA PARA IDENTIFICAÇÃO DE DETERMINANTES DO DESPERDÍCIO DE
RECURSOS EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS**

RECIFE

2024

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. METODOLOGIA	4
3. APLICAÇÃO PRÁTICA	26
APÊNDICE A - BASE DE DADOS RESUMIDA	27

1. INTRODUÇÃO

A presente cartilha foi elaborada como produto de dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, da Universidade Federal de Pernambuco, com o título “O desperdício de recursos públicos decorrente de aquisições para enfrentamento à pandemia da Covid-19”.

Almeja-se contribuir para o desenvolvimento de um maior nível de produtividade nas organizações públicas, no sentido de aumentar a eficiência na utilização e na fiscalização dos recursos públicos destinados a aquisições. Propõe-se aplicação de metodologia com potencial para otimizar o controle prévio ou concomitante de contratações públicas, com o intuito de evitar ou atenuar o desperdício de recursos.

Em linguagem didática, este guia apresenta metodologia para identificar determinantes do desperdício de recursos em aquisições públicas com mesmo objeto (produtos hospitalares, serviços de transporte escolar, obras de engenharia, bens e serviços de tecnologia da informação etc.), em um período de tempo delimitado.

Assim, em futuras contratações com mesmo objeto, antes da execução contratual, o órgão de controle externo ou interno pode realizar a fiscalização prévia de uma contratação para identificar se há ou não a ocorrência de determinantes do desperdício. Caso haja, pode haver o aprofundamento da fiscalização de referida contratação com o intuito de evitar ou atenuar o provável dano ao erário decorrente.

Dito procedimento otimiza o controle prévio ou concomitante de aquisições públicas, na medida em que os esforços de fiscalização do órgão de controle podem ser direcionados para contratações com maior potencial de desperdício de recursos.

2. METODOLOGIA

Com base no estudo de caso desenvolvido na dissertação de referência para esta Cartilha, observou-se que a identificação de determinantes do desperdício de recursos em aquisições públicas pode ser alcançada por meio dos seguintes 7 (sete) passos:

1. Coletar um conjunto de **relatórios de auditoria** acerca da fiscalização de aquisições públicas com mesmo objeto (produtos hospitalares, serviços de transporte escolar, obras de engenharia, bens e serviços de tecnologia da informação etc.), em um período de tempo delimitado.
2. Construir uma **base de dados (planilha)** com a identificação de todas as irregularidades associadas a cada contratação
3. **Categorizar as irregularidades** em tipos e agrupá-las em desperdício ativo, quando há dano ao erário quantificado nos relatórios de auditorias, ou em desperdício passivo, quando não há referido dano. Conjuntamente, identificar em que **fase do processo de aquisição** pública cada tipo de irregularidade por ser detectado tempestivamente.
4. Utilizar como **variável de controle** do modelo matemático o valor da contratação.
5. Utilizar como **variável dependente** do modelo matemático o valor total de dano ao erário quantificado para cada contratação, obtido pelo somatório das irregularidades classificadas no grupo de desperdício ativo.
6. Utilizar como **variáveis independentes** do modelo matemático a verificação da ocorrência ou não de cada irregularidade classificada no grupo de desperdício passivo. No caso de ocorrência, a variável recebe o valor 1 (um), caso contrário, 0 (zero).
7. Verificar, por meio de **modelo de regressão linear múltipla**, se há irregularidades (variáveis independentes), identificáveis antes da execução contratual de uma aquisição pública, que estão associadas a um maior desperdício de recursos (variável dependente). Eventuais irregularidades identificadas são **determinantes** para o desperdício de recursos decorrente de aquisições públicas para o objeto selecionado.

A seguir, apresenta-se uma exemplificação da aplicação da metodologia descrita, com a inclusão de códigos na linguagem R para efetuar o tratamento de dados, considerando o estudo de caso de referência.

1) Coletar um conjunto de **relatórios de auditoria** acerca da fiscalização de aquisições públicas com mesmo objeto (produtos hospitalares, serviços de transporte escolar, obras de engenharia, bens e serviços de tecnologia da informação etc.), em um período de tempo delimitado.

As fontes de dados utilizadas foram os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) referentes à fiscalização de 64 (sessenta e quatro) dispensas de licitação da Secretaria de Saúde do Recife, no exercício de 2020, relacionadas à aquisição de produtos hospitalares para enfrentamento à pandemia, tais como medicamentos, insumos médico-hospitalares e instrumentos médicos. .

Os relatórios estão disponíveis no site oficial do TCE/PE²⁶, por meio da aba “Consulta de Processos”. Com a inclusão dos filtros “Secretaria de Saúde do Recife” (órgão/unidade gestora) e “2020” (ano de entrada), há o retorno de 53 (cinquenta e três) processos, dos quais 36 (trinta e seis) estão incluídos no objeto de estudo deste trabalho, por tratarem da fiscalização da aquisição de produtos hospitalares. A Figura 1 ilustra o mencionado procedimento de consulta.

Figura 1 - Aba “Consulta de Processos” do site do TCE/PE.

The figure consists of two side-by-side screenshots of the 'Consulta de Processos' (Process Consultation) interface on the TCE/PE website. The left screenshot shows the main search area with the title 'CONSULTA DE PROCESSOS' and a prompt to 'Digite o número do processo ou CPF:'. Below this is a search input field with a magnifying glass icon and a button labeled 'Rastreamento de Processos'. The right screenshot shows the search filters section, titled 'Consulta de Processos'. It includes a prompt to 'Obtenha informações sobre processos em tramitação ou já analisados. Selecione a categoria de busca para pesquisar.' Below this are two dropdown menus: 'Consulta por Órgão/Unidade Gestora' (set to 'Secretaria de Saúde do Recife') and 'Ano de entrada:' (set to '2020'). A green 'Consultar' button is at the bottom.

Fonte: disponível em <https://tcepe.tc.br/internet/> e <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/processos>.

Há um relatório de auditoria para cada um dos 36 (trinta e seis) processos, perfazendo, em conjunto, a fiscalização das 64 (sessenta e quatro) dispensas de licitação.

²⁶ Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

Para fins de estudo, 4 (quatro) dessas dispensas²⁷ foram aglutinadas em uma, por não ter sido possível individualizar as irregularidades referentes a cada aquisição. Assim, chega-se às 61 (sessenta e uma) dispensas de licitações utilizadas no modelo de regressão.

2) Construir uma **base de dados (planilha)** com a identificação de todas as irregularidades associadas a cada contratação

Por meio da leitura de cada relatório, no formato arquivo de texto, construiu-se uma base de dados com um total de 255 (duzentas e cinquenta e cinco) irregularidades, distribuídas entre as 61 (sessenta e uma) dispensas de licitação.

As Figuras 2 e 3, respectivamente, ilustram a obtenção do título das irregularidades nos relatório de auditorias e a tabulação dos dados em planilha, utilizando como exemplo o Relatório de Auditoria nº 12297, referente à fiscalização da Dispensa de Licitação nº 78/2020.

Figura 2 - Extrato do Relatório de Auditoria nº 12297 - Dispensa de Licitação nº 78/2020.

	2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO
Foram identificados os achados relacionados a seguir, e detalhados nos itens subsequentes:	
Irregularidades:	
2.1.1. Superdimensionamento de quantitativos contratados por dispensa de licitação	
2.1.2. Ausência de prévia e ampla pesquisa de preços de mercado	
2.1.3. Contratação de empresa no âmbito do processo de Dispensa de Licitação sem a completa aferição dos requisitos habilitatórios	
2.1.4. Sobrepreço e Superfaturamento na aquisição de filtros higroscópicos/hidrofóbicos para uso em ventilação mecânica	

Fonte: Relatório de Auditoria nº 12297, elaborado no bojo do Processo TC nº 20100542-6 (Auditoria Especial - Exercício 2020), p. 7.

²⁷ Dispensas de Licitação nº 118/2020, nº 125/2020, nº 144/2020 e nº 152/2020, fiscalizadas por meio do Relatório de Auditoria nº 12.917, elaborado no bojo do Processo TC nº 21100013-9 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

Figura 3 - Extrato da base de dados (planilha) - Dispensa de Licitação nº 78/2020.

1	Dispensa de Licitação	Produto	Irregularidade
197	78/2020	Filtro higroscópico/hidrofóbico	2.1.1. Superdimensionamento de quantitativos contratados por dispensa de licitação
198	78/2020	Filtro higroscópico/hidrofóbico	2.1.2. Ausência de prévia e ampla pesquisa de preços de mercado
199	78/2020	Filtro higroscópico/hidrofóbico	2.1.3. Contratação de empresa no âmbito do processo de Dispensa de Licitação sem a completa aferição dos requisitos habilitatórios
200	78/2020	Filtro higroscópico/hidrofóbico	2.1.4. Sobrepreço e Superfaturamento na aquisição de filtros higroscópicos/hidrofóbicos para uso em ventilação mecânica
201	78/2020	Filtro higroscópico/hidrofóbico	-

Fonte: autoria própria.

A base de dados (planilha) encontra-se disponível de forma digital, com acesso livre²⁸.

3) **Categorizar as irregularidades** em tipos e agrupá-las em desperdício ativo, quando há dano ao erário quantificado nos relatórios de auditorias, ou em desperdício passivo, quando não há referido dano. Conjuntamente, identificar em que **fase do processo de aquisição pública** cada tipo de irregularidade por ser detectado tempestivamente.

Os citados relatórios de auditoria contêm, para cada dispensa de licitação, um conjunto de irregularidades, que podem ou não estar associadas a um determinado desperdício de recursos públicos, mensurado pela equipe de auditoria e apontado como dano ao erário.

Como exemplo, cite-se o Relatório de Auditoria nº 12.039²⁹, que materializou a fiscalização da Dispensa de Licitação nº 13/2020, referente à aquisição de máscaras cirúrgicas e de aventais e toucas descartáveis, com valor contratado de R\$ 15.321.946,00. Dito relatório identificou, dentre outras, as seguintes irregularidades: a) superfaturamento na aquisição, com pagamento por valor acima do preço de mercado dos produtos adquiridos, mensurando-se o dano ao erário de R\$ 10.041.029,30; b) pesquisa de preço irregular no processo de aquisição, sem quantificação de dano; e c) montagem do processo de aquisição, com direcionamento da contratação para determinado fornecedor, também sem quantificação de dano.

Assim, houve a categorização das referidas irregularidades em 2 (dois) grupos — desperdício ativo (corrupção), quando há dano ao erário quantificado nos relatórios de auditorias, ou em desperdício passivo, quando não há referido dano — compostos por um

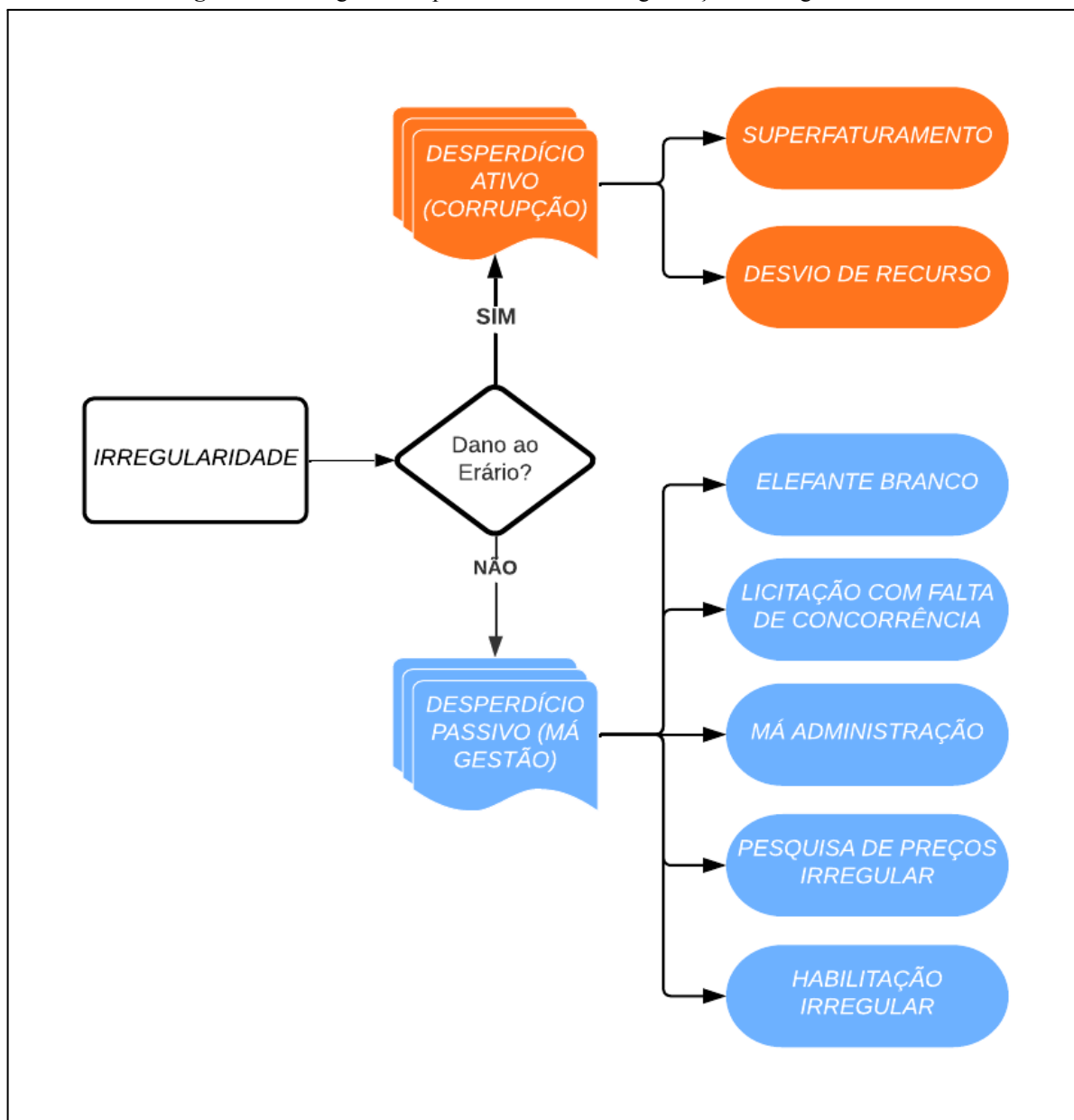
²⁸ Disponível em:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1WWE9T7KdxK1nSHKF58vfHB2WsaUkbcDyKFeL_18yqHM/edit#gid=897888180

²⁹ Elaborado no bojo do Processo TC nº 20100487-2 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

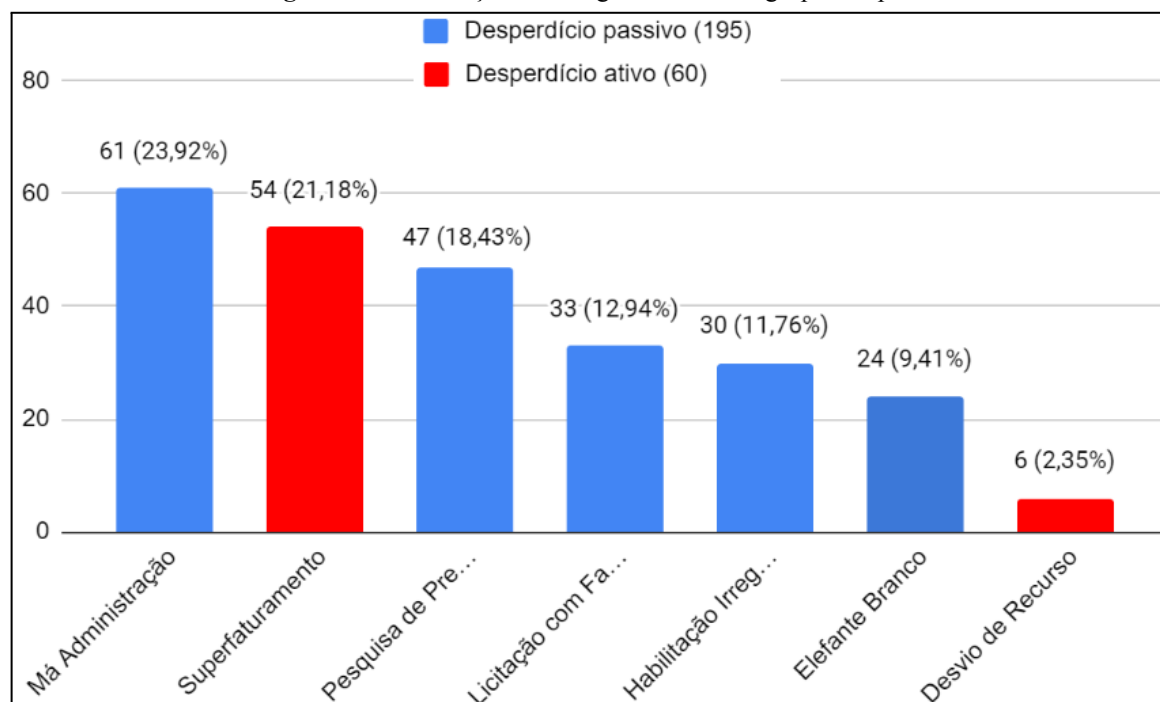
total de 7 (sete) tipos de irregularidades. O fluxograma da Figura 4 demonstra o procedimento de categorização.

Figura 4 - Fluxograma do procedimento de categorização de irregularidades.



Fonte: autoria própria.

Ao cabo, identificou-se 255 (duzentas e cinquenta e cinco) irregularidades, categorizadas nos referido grupos e tipos com as respectivas frequências, conforme Figura 5.

Figura 5 - Distribuição das irregularidades em grupos e tipos.

Fonte: autoria própria, com utilização do aplicativo Planilhas Google.

Para melhor visualização, a Figura 6 apresenta um extrato da base de dados (planilha)³⁰ utilizada para categorização das irregularidades, referente à Dispensas de Licitação nº 26/2020³¹.

Figura 6 - Extrato da base de dados (planilha) - Dispensa de Licitação nº 26/2020.

Dispensa de Licitação	Produto	Irregularidade	Desperdício	Valor Contratado	Grupo	Categorização (Literatura)
26/2020	Agulha hipodérmica	2.1.1. Superdimensionamento de quantitativos contratados por dispensa de licitação	R\$ 0,00	R\$ 684.000,00	Desperdício Passivo	Elefante Branco
26/2020	Agulha hipodérmica	2.1.2. Indícios de ajustes prévios para favorecimento a fornecedores	R\$ 0,00	R\$ 684.000,00	Desperdício Passivo	Licitação com Falta de Concorrência
26/2020	Agulha hipodérmica	2.1.4. Superfaturamento na compra de materiais médico-hospitalares e de medicamentos	R\$ 66.668,68	R\$ 684.000,00	Desperdício Ativo	Superfaturamento
26/2020	Agulha hipodérmica	2.1.5. Fornecimento de produtos de marcas diversas das contratadas	R\$ 0,00	R\$ 684.000,00	Desperdício Passivo	Má Administração
26/2020	Agulha hipodérmica	-	66.668,68	684.000,00	Desperdício Ativo	Dano ao Erário

Fonte: autoria própria.

Segue detalhamento da categorização.

³⁰ Disponível em:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1WWE9T7KdxK1nSHKF58vfHB2WsaUkbcDyKFeL_18yqHM/edit#gid=897888180

³¹ Fiscalizada por meio do Relatório de Auditoria nº 12.045, elaborado no bojo do Processo TC nº 20100488-4 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

Passa-se, em um primeiro momento, à categorização das 60 (sessenta) irregularidades com dano ao erário quantificado nos relatórios de auditoria, referentes, portanto, a desperdício ativo (corrupção).

Das 60 (sessenta), 54 (cinquenta e quatro) referem-se à irregularidade do tipo “Superfaturamento”, com a descrição “Ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços de mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do município” (DIAS *et al.*, 2013, p. 6³²).

Referida classificação pode ser definida a partir da simples leitura dos títulos das irregularidades, complementada por consulta a trechos do relatório (quando necessário), conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Exemplos de irregularidades categorizadas no tipo “Superfaturamento”.

Dispensa de Licitação	Relatório (Processo)	Título da Irregularidade no Relatório de Auditoria	Dano ao Erário (Desperdício)	Valor Contratado
25/2020	11974 (20100091-0)	2.1.5. Aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de <u>superfaturamento</u> no âmbito da Dispensa de Licitação n.º 25/2020	R\$ 1.289.597,40	R\$ 9.500.000,00
12/2020	12039 (20100487-2)	2.1.4. Indício de <u>superfaturamento</u> na aquisição de materiais médicos	R\$ 1.682.800,00	R\$ 7.114.500,00
15/2020	12038 (20100490-2)	2.1.6. Indícios de aquisição dos produtos com <u>preço superior ao de mercado</u> nas Dispensas n.º 015/2020, n.º 104/2020 e n.º 105/2020	R\$ 2.475.000,00	R\$ 6.300.000,00
74/2020	12777 (20100857-9)	2.1.3. Aquisição de produtos com <u>valores acima do preço de mercado</u>	R\$ 2.229.714,00	R\$ 7.947.860,00
150/2020	13669 (21100650-6)	2.1.2. <u>Superfaturamento</u> na aquisição de aventais	R\$ 394.500,00	R\$ 7.500.000,00
71/2020	12206 (20100519-0)	2.1.6. <u>Sobrepço</u> nos itens 1, 2 e 3 da planilha orçamentária - Coberta Externa, Estrutura Geral e Piso. <u>Observação:</u> embora o título do achado contenha “Sobrepço”, trecho do corpo do achado especifica que os valores que somam o dano ao erário de R\$ 334.152,09 são referentes a “Despesas Indevidas concretizadas por Superfaturamento” (p. 105 do Relatório de Auditoria nº 12206).	R\$ 334.152,09	R\$ 4.718.981,20

Fonte: autoria própria, a partir dos dados dos relatório de auditoria do TCE/PE.

³² 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 e Finanças, v. 24, n. 63. p. 206-218, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/9FcH4SmP5HRD48YYKSSKRcb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 nov. 2023.

As demais 6 (seis) irregularidades com dano ao erário quantificado foram categorizadas no tipo “Desvio de Recurso”, com a descrição “Ocorre nos casos em que há despesas sem comprovação da parte física ou serviço prestado” (DIAS *et al.*, 2013, p. 6).

Trata-se das ocorrências em que a equipe de auditoria, após inspeção física nas unidades de saúde e/ou análise de documentação, não identificou a existência dos produtos hospitalares adquiridos, embora tenha havido o devido pagamento em benefício do fornecedor.

Nesses casos, a leitura dos títulos, complementada por trechos do corpo das irregularidades (quando necessário), permite a classificação adequada, segundo Quadro 2.

Quadro 2 - Irregularidades categorizadas no tipo “Desvio de Recurso”.

Dispensa de Licitação	Relatório (Processo)	Título da Irregularidade	Trecho da irregularidade	Dano ao Erário	Valor Contratado
25/2020	11974 (20100091-0)	2.1.4. <u>Falhas e/ou irregularidades no recebimento</u> e na distribuição de máscaras N95/PFF2 decorrentes das dispensas de licitação nºs 025 e 158/2020	“Por esse motivo, o Gerente de Assistência Farmacêutica, da Secretaria de Saúde do Recife, <u>ao receber produto sem comprovação de qualidade e com indícios de desvio a finalidade, pode ter acarretado dano ao erário de até R\$ 4.872.483,00 (...), passível de devolução</u> , conforme tabela abaixo, se restar comprovado a falta da aprovação necessária pela Anvisa e a <u>entrega como máscaras cirúrgicas</u> , além da hipótese de tipificação como crime, nos termos dos incisos III e IV do artigo 96 da lei nº 8.666/93” (p. 103 do Relatório de Auditoria nº 11974).	R\$ 4.872.483,00	R\$ 9.500.000,00
53/2020	12046 (20100489-6)	2.1.4. <u>Indício de extravio de material</u> médico-hospitalar	“As <u>falhas</u> detectadas evidenciam as fragilidades nos controles dos estoques de medicamentos e material hospitalar, em especial <u>quanto ao registro de saída e seu respectivo destino ao beneficiário final, e propiciam risco de desvio</u> , podendo gerar <u>prejuízo ao erário e à população</u> ” (p. 28 do Relatório de Auditoria nº 12046).	R\$ 258.692,00	R\$ 840.000,00
83/2020	13194 (21100188-0)	2.1.4. <u>Ausência de comprovação do recebimento</u> e da destinação efetiva da parcela de 5.200 (cinco mil e duzentos) filtros	“Da análise das justificativas e dos documentos apresentados, a equipe técnica formou o entendimento de que a Administração <u>não comprovou o recebimento e a destinação efetiva</u> da parcela de 5.200 filtros higroscópicos (...) <u>liquidados e pagos</u> no âmbito da Dispensa nº 83/2020, caracterizando indicativo de <u>dano ao Erário</u> ” (p. 76 do Relatório de Auditoria nº 13194).	R\$ 59.592,00	R\$ 2.190.900,00

		higroscópicos adquiridos no âmbito da Dispensa de Licitação n.º 83/2020			
118/2020 , 125/2020 , 144/2020 e 152/2020	12917 (21100013-9)	2.1.2. Ausência de instrumento jurídico que respalde <u>empréstimos</u> de insumos a OSS's	“A ausência de autorização legal e jurídica vulnerabiliza o Município de Recife, pois o priva dos mecanismos para <u>recuperação dos produtos ‘emprestados’</u>. Não há garantias de como será efetuada a devolução dos SFA's. A <u>devolução</u> pode ser em produto com embalagem danificada ou em qualidade inferior, ou devolver em tamanhos não usuais ou mesmo não devolver nada. Ademais, ao permitir os empréstimos de forma precária, abalou a logística, pois o <u>beneficiado pode não ter recebido o mercadoria</u> e a PCR não terá como se proteger.” (p. 22 do Relatório de Auditoria nº 12917); e “No caso dos <u>‘empréstimos’</u> às entidades privadas OSS <u>sugere-se que cada uma das beneficiadas retorne aos cofres públicos o equivalente financeiro dos SFA's recebidos</u>, haja vista fazer parte das responsabilidades da OSS prover estes gêneros” (p. 26 do Relatório de Auditoria nº 12917)	R\$ 1.550.150,00	R\$ 5.169.030,00
118/2020 , 125/2020 , 144/2020 e 152/2020	12917 (21100013-9)	2.1.3. Ausência de instrumento jurídico que respalde <u>empréstimos</u> de insumos a Entes Federativos	“Quanto à vulnerabilidade pela displicência no atesto pelo beneficiado, <u>sugere-se devolução</u> de R\$ 322.500,00, valor referente aos <u>gêneros sem comprovação de entrega</u> ao Estado de Pernambuco e demais municípios do Estado pelo Secretário de Saúde, Sr. Jailson Correia” (p. 31 do Relatório de Auditoria nº 12917).	R\$ 322.500,00	R\$ 5.169.030,00
71/2020	12206 (20100519-0)	2.1.4. Pagamentos por <u>serviços não executados</u> na 3ª e na 4ª medições	“Em resumo, a Secretaria de Saúde da Cidade do Recife, com o conhecimento e aval, de seu Secretário (...) mediu e <u>pagou</u> os itens 12,13, 14 e 17, a partir da 3ª medição até a 4ª medição, <u>sem que os referidos serviços tivessem sido executados</u>, caracterizando-se <u>despesa indevida pela ausência de comprovação da real execução dos serviços</u>” (p. 49, do Relatório de Auditoria nº 12206), e “A liquidação da despesa foi irregular e o entendimento desta equipe de auditoria neste Relatório é de que <u>os valores pagos devem ser ressarcidos ao Erário</u> da Cidade do Recife” (p. 50, do Relatório de Auditoria nº 12206)	R\$ 34.008,00	R\$ 4.718.981,20

Fonte: autoria própria, a partir dos dados dos relatório de auditoria do TCE/PE.

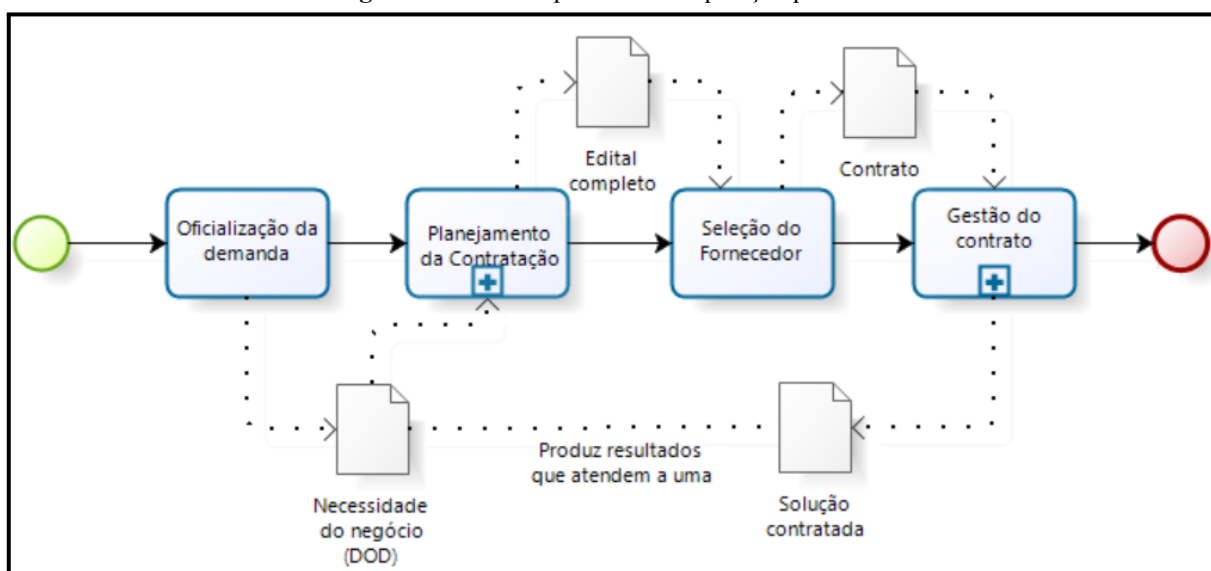
Assim, em suma, das 60 (sessenta) irregularidades do grupo de desperdício ativo (corrupção), 54 (cinquenta e quatro) foram classificadas como “Superfaturamento” e 6 (seis) como “Desvio de Recursos”.

Na sequência, segue o procedimento para categorização das 195 (cento e noventa e cinco) irregularidades agrupadas em desperdício passivo (má gestão), com base na mesma literatura.

Dias *et al.* (2013, p. 6) definem 17 (dezessete) irregularidades no grupo de má gestão. Após a categorização das 195 (cento e noventa e cinco) irregularidades, percebeu-se que apenas 4 (quatro) tipos foram utilizados, nos seguintes quantitativos: “Elefante Branco” (24), “Licitação com Falta de Concorrência” (33), “Licitação Irregular” (76) e “Má Administração” (62).

Registre-se que o processo de aquisição pública é dividido em 3 (três) fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (TCU, 2014³³). A Figura 7 apresenta o fluxograma do processo.

Figura 7 - Fases do processo de aquisição pública.



Fonte: <https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.htm>.

O planejamento da contratação “é a fase que recebe como insumo uma necessidade de negócio e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação” (TCU, 2014). No termo de referência há a definição

³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Riscos e Controles nas Aquisições (RCA)**. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

do objeto da aquisição pública, com especificação dos quantitativos e estimativa dos preços unitários e total da contratação, além da exposição dos critérios de seleção do fornecedor. Em regra, ao edital é dada ampla publicidade, com divulgação nos sites oficiais dos órgãos públicos e nos diários oficiais dos Entes.

Já a seleção do fornecedor “é a fase que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato assinado e tornado público, por meio da publicação do extrato do contrato” (TCU, 2019). Nessa etapa, verifica-se se os interessados satisfazem os critérios de seleção, notadamente em relação à habilitação (qualificação técnica, habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista etc.) e à aceitabilidade dos preços propostos. Na sequência, ocorre a formalização e publicação do contrato com o fornecedor selecionado.

A gestão do contrato é a fase que “recebe como insumo o contrato e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação” (TCU, 2014). Isto é, na última fase, realiza-se a execução contratual, materializada no recebimento do objeto da aquisição e na efetivação dos respectivos pagamentos pela Administração.

O desperdício de recursos decorrente desses pagamentos, se efetiva, naturalmente, na fase de gestão do contrato, onde se desenrola a execução contratual. As mencionadas irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso”, associadas a consumação de dano ao erário, ocorrem, por exemplo, nesta fase do processo de aquisição.

Nesse contexto, seguem explicações sobre os tipos de irregularidades sem dano ao erário detectadas, considerando o explanado acerca das 3 (três) fases do processo de aquisição pública:

- “Elefante Branco”: possui a descrição “Ocorre quando há uma construção ou compra de bem desproporcional às necessidades do município”, segundo Dias *et al.* (2013, p. 6). Foi referenciado nos relatórios de auditoria como superdimensionamento de quantitativos. A identificação dessa irregularidade normalmente ocorre na fase de planejamento, com base na análise do termo de referência do edital da aquisição, pois nessa oportunidade a administração especifica os quantitativos que deseja contratar. Ademais, pode ser obtido na fase de seleção do fornecedor, quando a contratação é tornada pública por meio da publicação do seu extrato.

- “Licitação com Falta de Concorrência”: possui a descrição “Ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo de 3 concorrentes”, segundo Dias *et al.* (2013, p. 6). Nos relatórios, esta irregularidade está associada à montagem do processo de aquisição para direcionamento (favorecimento) a um fornecedor específico ou à ausência de justificativa para escolha do fornecedor. A identificação dessa irregularidade ocorre na fase de seleção do fornecedor.
- “Má Administração”: apresenta a descrição “Qualquer outra irregularidade apontada pela CGU que não se enquadre nos outros critérios acima”, segundo Dias *et al.* (2013, p. 6). Nesse tipo, foram alocadas 61 (sessenta e uma) irregularidades. Dessas, 45 (quarenta e cinco) foram categorizadas no subgrupo “Execução Irregular”, referentes a deficiências na execução contratual, logo pertencentes à fase de gestão do contrato do processo de aquisição. As demais 16 (dezesesseis) irregularidades são referentes a 5 (cinco) subgrupos, pertencentes às fases de planejamento da contratação ou de seleção do fornecedor.
- “Licitação Irregular”: compreende a descrição “Ocorre quando existe alguma irregularidade nos documentos da licitação”, conforme Dias *et al.* (2013, p. 6). Nesse grupo, identificou-se a concentração das irregularidades em 2 (dois) subgrupos, definidos para este estudo, nos seguintes quantitativos: “Pesquisa de Preços Irregular” (46) e “Habilitação Irregular” (30). O primeiro está associado à fase de planejamento da contratação, na medida em que a estimativa de preços constante no termo de referência foi realizada de forma inadequada, sem atender à legislação aplicável. O segundo está relacionado à fase de seleção do fornecedor, quando se verifica se houve a satisfação dos requisitos de qualificação técnica, habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista etc. pelo fornecedor. Assim, para o presente estudo, considerando a questão de pesquisa definida, subdividiu-se a irregularidade “Licitação Irregular” em 2 (duas) novas, “Pesquisa de Preços Irregular” e “Habilitação Irregular”, para fins de utilização como variável independente no modelo matemático proposto.

Do exposto, saliente-se que a categorização implementada utiliza a classificação de Dias *et al.* (2013), inovando, apenas, na subdivisão da irregularidade “Licitação Irregular” em 2 (duas) adaptadas: “Pesquisa de Preços Irregular” e “Habilitação Irregular”.

Com base no explanado, elaborou-se o Quadro 3, que resume as informações acerca das fases do processo de aquisição em que os tipos de irregularidades podem ser detectados:

Quadro 3 - Fases do processo de aquisição pública em que os tipos de irregularidade podem ser identificados.

Denominação	Fase do processo de aquisição pública
Superfaturamento	Gestão do contrato
Desvio de Recurso	Gestão do contrato
Elefante Branco	Planejamento da contratação ou seleção do fornecedor
Licitação com Falta de Concorrência	Seleção do fornecedor
Má Administração	Planejamento da contratação, seleção do fornecedor ou gestão do contrato
Pesquisa de Preços Irregular	Planejamento da contratação
Habilitação Irregular	Seleção do fornecedor

Fonte: autoria própria.

4) Utilizar como **variável de controle** do modelo matemático o valor da contratação.

Como variável de controle, denominada de “Valor Contratado”, utilizou-se o valor da contratação de cada dispensa, considerando a forte correlação positiva entre este e o valor quantificado de dano ao erário.

A identificação desse valor pode ocorrer na fase de planejamento do processo de aquisição, com base na análise do termo de referência do edital da aquisição, pois nessa ocasião a administração especifica a estimativa do preço total a contratar. Ainda, pode ser obtido na fase de seleção do fornecedor, quando a contratação é tornada pública por meio da publicação do seu extrato.

Assim, o valor da contratação pode ser obtido na fase de planejamento (valor estimado) ou de seleção do fornecedor (valor efetivo), ou seja, antes da execução contratual.

5) Utilizar como **variável dependente** do modelo matemático o valor total de dano ao erário quantificado para cada contratação, obtido pelo somatório das irregularidades classificadas no grupo de desperdício ativo.

A variável dependente “Desperdício” agrupa as ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso” por dispensa de licitação. Assim, em alguns casos, verificou-se que o valor total de dano ao erário associado a uma contratação foi obtido pelo somatório do dano mensurado por essas irregularidades.

Cite-se o caso da Dispensa de Licitação nº 25/2020³⁴, relativa à aquisição de 500.000 unidades de máscaras N95 com filtro mecânico, no valor total de R\$ 9.500.000,00. A auditoria identificou as irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso” com dano quantificado, respectivamente, de R\$ 1.289.597,40 e de R\$ 4.872.483,00. Dessa forma, a variável “Desperdício” para essa dispensa ficou computada pelo valor total de R\$ 6.162.080,40. A Figura 8 apresenta extrato do relatório, para melhor visualização.

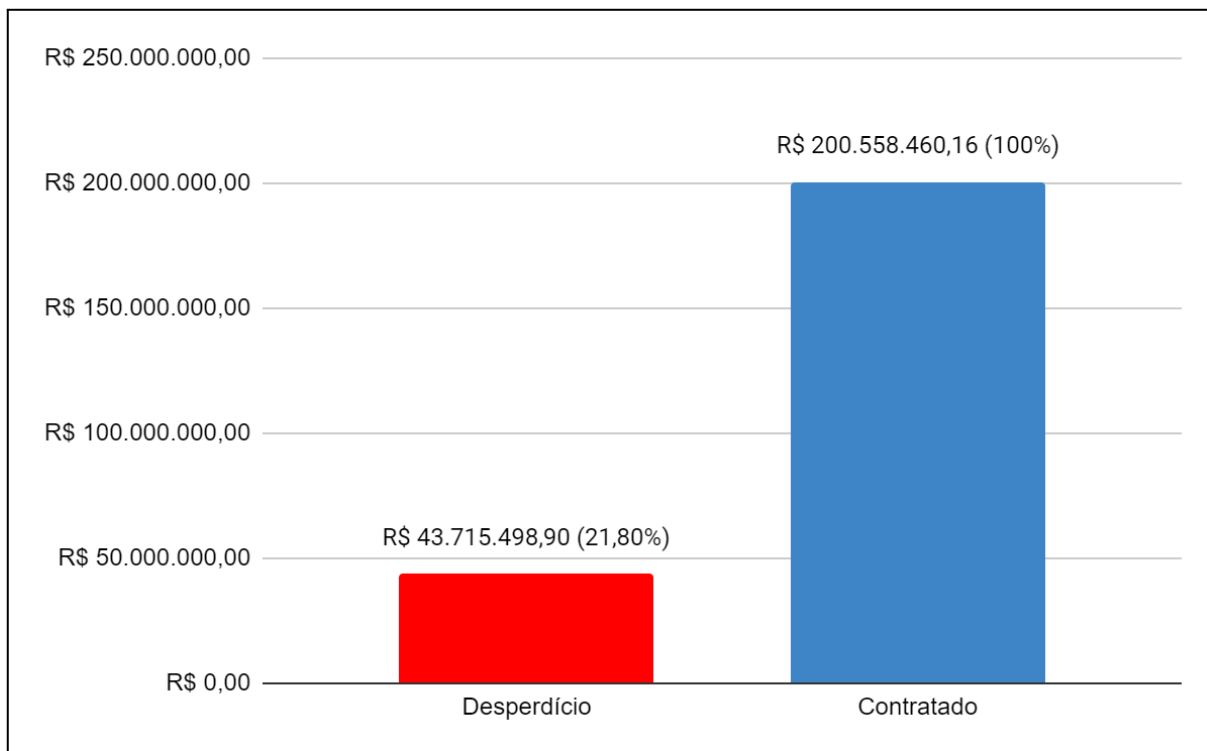
Figura 8 - Extrato do Relatório de Auditoria nº 11.974, referente à fiscalização da Disp. de Licitação nº 25/2020.

QUADRO DE DETALHAMENTO DE ACHADOS, RESPONSÁVEIS E VALORES PASSÍVEIS DE DEVOLUÇÃO		
Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Falhas e/ou irregularidades no processamento das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020	R01 - Felipe Soares Bitencourt R02 - Jailson de Barros Correia R03 - João Maurício de Almeida	-
2.1.2. Falhas e/ou irregularidades na execução das despesas decorrentes das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020	R01 - Felipe Soares Bitencourt	-
2.1.3. Índícios de aquisições superdimensionadas no âmbito das dispensas de licitação nºs 025 e 158/2020	R01 - Felipe Soares Bitencourt R02 - Jailson de Barros Correia R03 - João Maurício de Almeida	-
2.1.4. Falhas e/ou irregularidades no recebimento e na distribuição de máscaras N95/PFF2 decorrentes das dispensas de licitação nºs 025 e 158/2020	R02 - Jailson de Barros Correia R03 - João Maurício de Almeida R04 - Alberico Duarte de Melo Junior	R\$ 4.872.483,00
2.1.5. Aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de superfaturamento no âmbito da Dispensa de Licitação n.º 25/2020	R01 - Felipe Soares Bitencourt R02 - Jailson de Barros Correia R03 - João Maurício de Almeida R05 - Paulo Henrique Motta Mattoso R07 - Equilibrium Distribuidora de Medicamentos Ltda	R\$ 1.289.597,40

Fonte: Relatório de Auditoria nº 11.974, elaborado no bojo do Processo TC nº 20100091-0, grifos nossos.

Em suma, das 61 (sessenta e uma) dispensas de licitação, 47 (quarenta e sete), ou 77,05%, apresentaram desperdício de recursos públicos (variável “Desperdício” com valor maior do que zero). Dito desperdício perfaz 21,80% do total contratado, conforme **Figura 9**.

³⁴ Fiscalizada por meio do Relatório de Auditoria nº 11.974, elaborado no bojo do Processo TC nº 20100091-0 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

Figura 9 - Desperdício e valor contratado total referentes às dispensas de licitação.

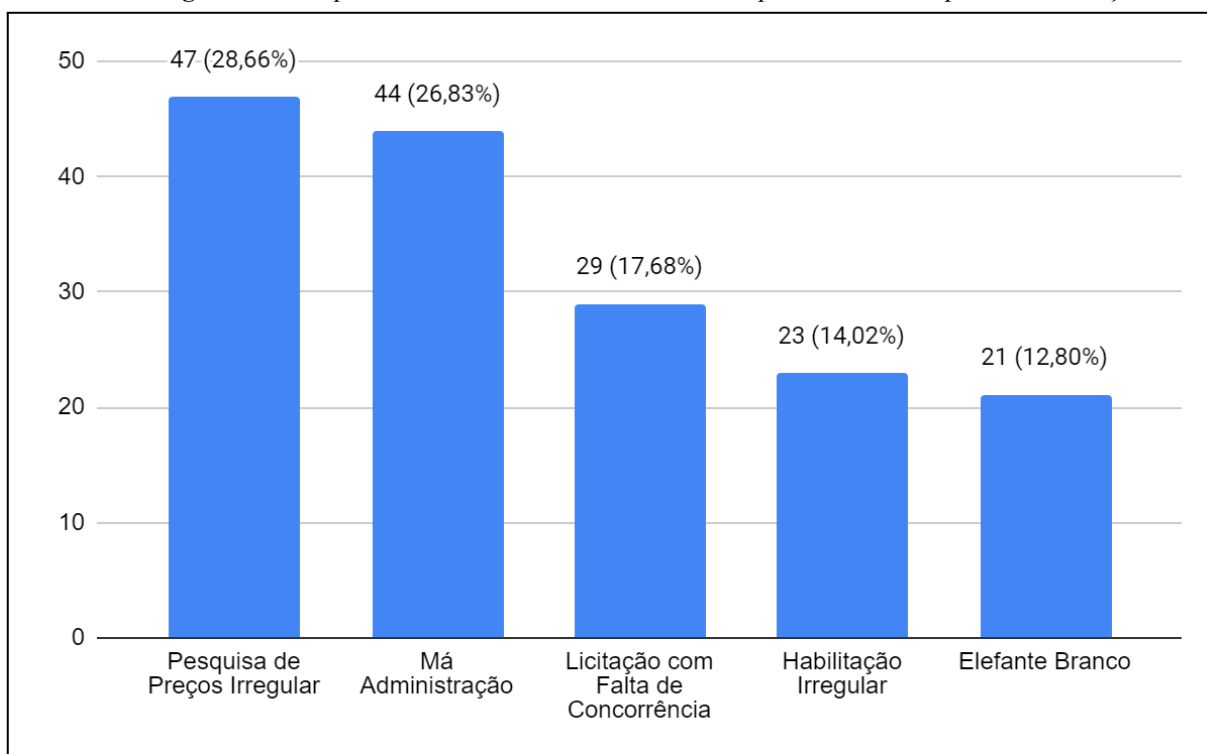
Fonte: autoria própria, com utilização do aplicativo Planilhas Google.

6) Utilizar como **variáveis independentes** do modelo matemático a verificação da ocorrência ou não de cada irregularidade classificada no grupo de desperdício passivo. No caso de ocorrência, a variável recebe o valor 1 (um), caso contrário, 0 (zero).

Uma mesma contratação pode ter mais de uma ocorrência do mesmo tipo de irregularidade, não obstante haja a atribuição do mesmo valor para a variável independente no modelo de regressão: 1 (um), em caso de ocorrência, ou 0 (zero), caso contrário (variável binária).

Na já citada Dispensa de Licitação nº 25/2020, por exemplo, a auditoria identificou 2 (duas) ocorrências de irregularidades categorizadas como “Má Administração” e 2 (duas) como “Elefante Branco”, constando no modelo o valor 1 (um) para cada uma dessas variáveis.

Diante disso, desconsiderando as duplicidades, identificou-se que, nas 61 (sessenta e uma) dispensas de licitação, houve a ocorrência de 164 (cento e sessenta e quatro) irregularidades, distribuídas nas seguintes frequências referentes às variáveis independentes, segundo Figura 10.

Figura 10 - Frequência de ocorrência das variáveis independentes nas dispensas de licitação.

Fonte: autoria própria, com utilização do aplicativo Planilhas Google.

8) Verificar, por meio de **modelo de regressão linear múltipla**, se há irregularidades (variáveis independentes), identificáveis antes da execução contratual de uma aquisição pública, que estão associadas a um maior desperdício de recursos (variável dependente). Eventuais irregularidades identificadas são **determinantes** para o desperdício de recursos decorrente de aquisições públicas para o objeto selecionado.

Inicialmente, é necessário extrair da base de dados (planilha) uma tabela com as informações resumidas acerca do desperdício, do valor contratado e da ocorrência ou não de cada irregularidade (variáveis independentes), em relação a cada contratação.

Essa base de dados resumida, que consta no **Apêndice A** desta Cartilha, representa os dados de entrada do modelo de regressão. A Figura 11 apresenta extrato da base de dados resumida, para melhor visualização.

Figura 11 - Extrato da base de dados resumida.

Ord.	Disp.	Desperdicio	Valor_Contratado	Existência de Desperdício	Elefante Branco	Licitacao_com_Falta_de_Concorrência	Ma_Administracao	Pesquisa_de_Precos_Irregular	Habilitacao_Irregular
1	11/2020	0,00	135.000,00	0	0	1	1	1	0

2	25/2020	6.162.080,40	9.500.000,00	1	1	1	0	1	0
3	117/2020	0,00	379.500,00	0	1	1	1	1	0
4	158/2020	173.700,00	570.000,00	1	1	1	1	1	0
5	21/2020	188.411,48	1.153.000,00	1	0	0	0	1	0
6	108/2020	0,00	6.450.000,00	0	0	0	1	0	1
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
61	49/2020	0,00	5.200.000,00	0	0	0	1	1	0
Total	-	43.715.498,9	200.558.460,0	47	21	29	44	47	23

Fonte: autoria própria.

Em seguida, definiu-se o seguinte modelo de regressão linear múltipla, na forma $Y = f(X_1, \dots, X_6)$:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \varepsilon$$

A descrição das variáveis consta no Quadro 4.

Quadro 4 - Descrição das variáveis do modelo de regressão linear múltipla.

Variável	Denominação	Tipo	Observação
Y (dependente)	Desperdício	Contínua, valor em R\$	Desperdício de recurso público por dispensa de licitação, quantificado na forma de dano ao erário. A variável agrupa as ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso” para cada dispensa.
X1 (controle)	Valor Contratado	Contínua, valor em R\$	Valor contratado da dispensa de licitação
X2 (independente)	Elefante Branco	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Elefante Branco”
X3 (independente)	Licitação com Falta de Concorrência	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Licitação com Falta de Concorrência”
X4 (independente)	Má Administração	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Má Administração”
X5 (independente)	Pesquisa de Preços Irregular	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Pesquisa de Preços Irregular”
X6 (independente)	Habilitação Irregular	Binária (1 ou 0)	Verificação da ocorrência (1) ou não (0) da irregularidade “Habilitação Irregular”

Fonte: autoria própria.

O referido modelo identifica, por dispensa de licitação, a associação entre a magnitude do valor contratado (variável de controle) e a ocorrência ou não de irregularidades (variáveis

independentes) no processo de aquisição pública, de um lado, e o desperdício de recursos públicos (variável dependente), mensurado na forma de dano ao erário, de outro.

Conforme exposto, o processo de aquisição pública é composto por 3 (três) fases, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, ocorrendo nesta última a efetivação do dano ao erário, no estudo de referência materializado nas ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso”. A variável dependente “Desperdício” agrupa as ocorrências das irregularidades “Superfaturamento” e “Desvio de Recurso”, por dispensa de licitação.

Por outro lado, observou-se que as variáveis de controle e independentes (com exceção de “Má Administração”) podem sempre ser identificadas antes da consumação do desperdício. O quadro 5 resume as informações quanto às fases do processo de aquisição em que as variáveis podem ser identificadas:

Quadro 5 - Fases do processo de aquisição pública em que as variáveis podem ser identificadas.

Variável	Denominação	Fase do processo de aquisição pública
Y (dependente)	Desperdício (Superfaturamento e Desvio de Recurso)	Gestão do contrato
X1 (controle)	Valor Contratado	Planejamento da contratação ou seleção do fornecedor
X2 (independente)	Elefante Branco	Planejamento da contratação ou seleção do fornecedor
X3 (independente)	Licitação com Falta de Concorrência	Seleção do fornecedor
X4 (independente)	Má Administração	Planejamento da contratação, seleção do fornecedor ou gestão do contrato
X5 (independente)	Pesquisa de Preços Irregular	Planejamento da contratação
X6 (independente)	Habilitação Irregular	Seleção do fornecedor

Fonte: autoria própria.

A implementação do modelo de regressão linear múltipla foi realizada na linguagem R, conforme códigos descritos no Quadro 6.

Quadro 6 - Códigos na linguagem R - Implementação da regressão linear múltipla.

```
# Pacotes
install.packages("performance")
library(performance)
# Importação da base de dados resumida.
```

```
Dados = read.csv2(file = "[endereço da base de dados resumida]")
# Visualização dos dados.
View(Dados)
# Implementação do modelo de regressão linear múltipla.
m1 <- lm(Desperdicio ~ Valor_Contratado + Elefante_Branco + Licitacao_com_Falta_de_Concorrencencia +
Ma_Administracao + Pesquisa_de_Precos_Irregular + Habilitacao_Irregular, Dados)
options(scipen = 999)
summary(m1)
```

Fonte: autoria própria.

Observação: a análise da regressão pode se tornar mais robusta com a inclusão, por exemplo, de teste de multicolinearidade entre as variáveis independentes e de controle (função “pairs.panels”) e de comparação acerca da significância estatística e do sinais dos coeficientes entre a regressão completa e a relativa a cada variável independente, em separado (funções “lm”, “summary” e “ggcoefstats”).

Como resultado, considerando a adoção do nível de significância de 0,05, obtém-se que a regressão é robusta em relação à associação das variáveis “Valor Contratado” ($p < 0,01$) e “Licitação com Falta de Concorrência” ($p < 0,05$) com o desperdício de recursos públicos. Ainda, o R^2 de 53,70% aponta que há explicação de mais da metade das ocorrências do fenômeno pelo modelo. A Figura 12 demonstra o resultado da implementação.

Figura 12 - Resultado da regressão linear múltipla.

```
Call:
lm(formula = Desperdicio ~ Valor_Contratado + Elefante_Branco +
  Licitacao_com_Falta_de_Concorrencencia + Ma_Administracao +
  Pesquisa_de_Precos_Irregular + Habilitacao_Irregular, data = Dados)

Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-3066830  -479476    50438   408570  5736250

Coefficients:
              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)  -590908.98258  469613.02023  -1.258    0.2137
Valor_Contratado    0.24974    0.03634    6.872 0.00000000664 ***
Elefante_Branco   276378.43312  363808.99982    0.760    0.4507
Licitacao_com_Falta_de_Concorrencencia  709464.32996  329071.50774    2.156    0.0356 *
Ma_Administracao  -135812.00184  370987.11368   -0.366    0.7157
Pesquisa_de_Precos_Irregular   495581.88000  374671.55424    1.323    0.1915
Habilitacao_Irregular  -609605.39578  337772.54703   -1.805    0.0767 .
---
signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1201000 on 54 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.537,    Adjusted R-squared:  0.4855
F-statistic: 10.44 on 6 and 54 DF,  p-value: 0.0000001166
```

Fonte: autoria própria, com a utilização da função “lm” e “summary” na linguagem R.

Isto é, em média, quanto maior o valor da contratação, maior o desperdício (dano ao erário). O coeficiente estimado para essa variável indica que 25% do valor contratado é desperdiçado na aquisição, mantidas as demais variáveis constantes.

Ainda, em média, contratações com falta de concorrência exibem maior desperdício de recursos. Segundo o modelo, a existência dessa irregularidade em uma aquisição pública contribui para o desperdício de R\$ 709.464,30, quando constantes as demais variáveis.

Como explanado, referida irregularidade ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo de 3 (três) concorrentes. Nos relatórios, esta irregularidade está associada à montagem do processo de aquisição para direcionamento (favorecimento) a um fornecedor específico ou à ausência de justificativa para escolha do fornecedor.

Nesses casos, detectou-se que não houve um mínimo de 3 (três) concorrentes no processo de seleção do fornecedor ou, se houve, não foram considerados válidos, justamente por se tratar de uma concorrência simulada. Seguem alguns exemplos:

- Dispensa de Licitação nº 15/2020³⁵, referente à aquisição de 22.500.000,00 luvas para procedimento não cirúrgico, no valor total de R\$ 6.300.000,00: a auditoria detectou que só consta no processo de aquisição a cotação da empresa contratada. Ademais, verificou, dentre outros indícios de montagem do processo, que o ato que autoriza a contratação direta (termo de ratificação da dispensa de licitação), com a identificação da empresa vencedora do processo de seleção, foi assinado 1 (um) dia antes do envio da proposta comercial pela empresa contratada.
- Dispensa de Licitação nº 81/2020³⁶, relativa à contratação de 1.905 cadeiras fixas ou giratórias, no valor total de R\$ 307.974,00: a auditoria identificou que houve proposta de preços por apenas 2 (duas) empresas, ainda assim, com indícios de conluio, pois a proprietária de 100% do capital social de uma empresa era funcionária da outra.
- Dispensa de Licitação nº 147/2020³⁷, referente à aquisição de 1.000 equipamentos “Aeropuff estéril - câmara retrátil”, com valor total de R\$ 390.000,00: a auditoria apontou que, embora a justificativa da Administração para escolha do fornecedor indicasse a existência de 5 (cinco) cotações no processo, só constava nos autos a proposta da empresa vencedora. Além disso, indicou que 2 (duas) dessas empresas

³⁵ Relatório de Auditoria nº 12.038, Processo TC nº 20100490-2 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

³⁶ Relatório de Auditoria nº 12.496, Processo TC nº 20100549-9 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

³⁷ Relatório de Auditoria nº 12.043, Processo TC nº 20100491-4 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

possuíam o mesmo endereço e 2 (dois) funcionários com vínculo trabalhista em comum, o que demonstraria que não haveria concorrência entre si.

- Dispensa de Licitação nº 122/2020³⁸, relativa à aquisição de 60 monitores multiparamétricos, no valor total de R\$ 930.000,00: a auditoria identificou que a justificativa da Administração para escolha do fornecedor citou consultas de preços a diversas empresas, mas não conseguiu comprovar nenhuma dessas consultas. Ademais, entendeu que corrobora com o indício de direcionamento da contratação o fato de a nota de empenho em favor do fornecedor ter sido emitida antes da ratificação da dispensa de licitação.

Recorde-se que a identificação da supracitada irregularidade ocorre na fase de seleção do fornecedor do processo de aquisição pública, logo, antes da consumação do dano ao erário por ocasião da execução contratual.

Assim, identifica-se que a irregularidade “Licitação com Falta de Concorrência” é determinante para o desperdício de recursos decorrente de aquisições públicas para o objeto selecionado.

³⁸ Relatório de Auditoria nº 12.274, Processo TC nº 20100528-1 (Auditoria Especial - Exercício 2020).

3. APLICAÇÃO PRÁTICA

No caso de identificação de determinantes, a metodologia apresentada gera a seguinte **aplicação**: em futuras aquisições públicas com mesmo objeto, antes da execução contratual, o órgão de controle externo ou interno pode realizar a fiscalização prévia de uma contratação para identificar se há ou não a ocorrência de determinantes do desperdício. Caso haja, pode haver o aprofundamento da fiscalização de referida contratação com o intuito de evitar ou atenuar o provável dano ao erário decorrente.

Segue exemplificação.

No caso de aquisições públicas recorrentes, como compras anuais de materiais escolares pelas Secretarias Municipais de Educação, pode-se aplicar a metodologia apresentada nesta Cartilha para reunir um conjunto de relatórios de auditoria acerca de contratações com mesmo objeto, em um determinado período, realizadas por diversas unidades jurisdicionadas.

Como resultado, no caso da identificação de determinantes do desperdício de recursos, o órgão de controle pode aprofundar a fiscalização de futuras aquisições públicas de materiais escolares quando detectados, em análise preliminar, referidos determinantes.

Por exemplo, pode-se identificar que a falta de concorrência no processo de seleção dos fornecedores está associada, com significância estatística, ao desperdício de recursos por superfaturamento na compra desses materiais escolares.

Assim, poderá haver a otimização do controle prévio ou concomitante de futuras aquisições por meio do direcionamento dos esforços de fiscalização do órgão de controle para contratações com maior potencial de desperdício, ou seja, no aludido exemplo, para aquelas com falta de concorrência no processo de seleção dos fornecedores.

APÊNDICE A - BASE DE DADOS RESUMIDA

Ord.	Disp.	Desperdício	Valor_Contratado	Existência de Desperdício	Elefante Branco	Licitacao_com_Falta_de_Concorrencia	Ma_Administracao	Pesquisa_de_Precos_Irregular	Habilitacao_Irregular	Processo	Relatório de Aud.
1	11/2020	0,00	135.000,00	0	0	1	1	1	0	20100091-0	11974
2	25/2020	6.162.080,40	9.500.000,00	1	1	1	0	1	0	20100091-0	11974
3	117/2020	0,00	379.500,00	0	1	1	1	1	0	20100091-0	11974
4	158/2020	173.700,00	570.000,00	1	1	1	1	1	0	20100091-0	11974
5	21/2020	188.411,48	1.153.000,00	1	0	0	0	1	0	20100092-1	12002
6	108/2020	0,00	6.450.000,00	0	0	0	1	0	1	20100095-7	12020
7	129/2020	0,00	5.100.000,00	0	0	0	1	0	1	20100095-7	12020
8	27/2020	692.910,65	1.703.705,36	1	0	0	1	1	0	20100093-3	12001
9	46/2020	432.713,40	1.003.225,20	1	0	0	1	1	0	20100093-3	12001
10	31/2020	0,00	954.000,00	0	0	0	1	1	0	20100094-5	12000
11	41/2020	0,00	1.830.000,00	0	0	1	1	1	0	20100094-5	12000
12	12/2020	1.682.800,00	7.114.500,00	1	0	1	1	1	0	20100487-2	12039
13	13/2020	10.041.029,30	15.321.946,00	1	0	1	1	1	0	20100487-2	12039
14	15/2020	2.475.000,00	6.300.000,00	1	1	1	1	1	1	20100490-2	12038
15	104/2020	945.000,00	4.500.000,00	1	1	1	1	1	1	20100490-2	12038
16	105/2020	3.990,00	24.908,00	1	1	1	0	1	1	20100490-2	12038
17	26/2020	66.668,68	684.000,00	1	1	1	1	0	0	20100488-4	12045
18	138/2020	5.212,61	1.027.690,00	1	1	0	1	0	0	20100488-4	12045
19	43/2020	79.080,00	165.000,00	1	0	0	0	0	0	20100493-8	12051
20	62/2020	23.772,20	43.100,00	1	0	0	0	0	0	20100493-8	12051
21	53/2020	730.202,00	840.000,00	1	1	0	1	1	0	20100489-6	12046
22	67/2020	125.259,75	2.972.157,50	1	0	0	0	1	0	20100494-0	12037
23	68/2020	341.400,00	700.000,00	1	0	0	0	1	0	20100492-6	12052
24	102/2020	475.925,00	4.785.031,25	1	1	0	1	1	0	20100495-1	12041
25	147/2020	165.450,00	390.000,00	1	0	1	0	1	0	20100491-4	12043
26	08/2020	85.566,00	117.000,00	1	0	0	1	1	0	20100541-4	12279
27	30/2020	514.211,75	2.950.000,00	1	0	0	1	1	0	20100541-4	12279
28	37/2020	514.211,75	1.475.000,00	1	0	0	1	1	0	20100541-4	12279
29	40/2020	730.440,00	1.560.000,00	1	0	0	1	1	0	20100541-4	12279
30	23/2020	87.842,35	280.000,00	1	0	0	1	1	0	20100541-4	12279
31	76/2020	561.330,00	718.500,00	1	0	0	1	1	0	20100541-4	12279
32	171/2020	998.083,80	2.251.710,00	1	0	0	1	1	0	20100541-4	12279
33	9/2020	142.968,15	234.000,00	1	0	1	1	1	1	20100528-1	12274
34	10/2020	0,00	1.743.770,00	0	0	1	1	1	1	20100528-1	12274
35	18/2020	54.016,00	540.000,00	1	0	1	1	1	1	20100528-1	12274
36	122/2020	97.422,90	930.000,00	1	0	1	1	1	1	20100528-1	12274

CARTILHA | IDENTIFICAÇÃO DE DETERMINANTES DO DESPERDÍCIO DE RECURSOS EM AQUISIÇÕES PÚBLICAS

37	34/2020	0,00	4.906.000,00	0	0	1	1	1	1	20100528-1	12274
38	106/2020	289.127,50	578.700,00	1	0	1	1	1	1	20100528-1	12274
39	29/2020	216.400,00	728.000,00	1	1	0	0	1	0	20100686-8	12463
40	78/2020	9.984,00	120.000,00	1	1	0	0	1	1	20100542-6	12297
41	83/2020	720.708,00	2.190.900,00	1	1	0	0	1	1	20100542-6 , 21100188-0	12297 . 13194
42	81/2020	72.922,53	307.974,00	1	1	1	1	0	1	20100549-9	12496
43	99/2020	25.420,92	106.400,00	1	0	1	1	1	0	20100720-4	12523
44	131/2020	0,00	1.537.500,00	0	0	0	1	0	0	20100820-8	12738
45	149/2020	0,00	171.500,00	0	1	0	1	0	1	20100527-0	12241
46	88/2020	476.618,01	528.000,00	1	0	1	1	1	0	20100744-7	12719
47	95/2020	5.985.479,40	22.317.172,50	1	1	1	1	1	1	20100857-9	12777
48	103/2020	227.885,95	520.940,00	1	0	1	1	0	1	20100688-1	12467
49	118/2020, 125/2020, 144/2020, 152/2020	1.872.650,00	5.169.030,00	1	1	1	0	0	0	21100013-9	12917
50	66/2020	312.940,90	3.179.466,20	1	0	0	0	1	0	21100062-0	13039
51	101/2020	0,00	9.692.359,00	0	1	0	0	0	0	21100062-0	13039
52	123/2020	555.639,17	13.207.307,50	1	0	0	1	1	1	20100687-0	12489
53	145/2020	667.273,00	11.013.698,30	1	1	0	0	1	1	20100746-0	12625
54	28/2020	0,00	487.500,00	0	1	1	0	0	1	20100822-1	12745
55	161/2020	0,00	10.364.928,15	0	0	1	1	1	0	21100066-8	13002
56	176/2020	322.560,00	975.000,00	1	0	0	1	1	1	20100745-9	12651
57	74/2020	2.229.714,00	7.947.860,00	1	1	1	0	1	1	20100857-9	12777
58	150/2020	394.500,00	7.500.000,00	1	0	1	1	0	0	21100650-6	13669
59	98/2020	165.125,00	642.500,00	1	0	1	1	1	1	21100699-3	14398
60	71/2020	573.852,27	4.718.981,20	1	0	0	1	1	0	20100519-0	14398
61	49/2020	0,00	5.200.000,00	0	0	0	1	1	0	20100541-4	12279
Total	-	43.715.498,9	200.558.460,0	47	21	29	44	47	23	-	-

ANEXO A - MATÉRIAS JORNALÍSTICAS QUE EVIDENCIAM CORRUPÇÃO EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19



Ex-secretário de Saúde do Recife e mais quatro pessoas são denunciados por fraude em compra de camas hospitalares durante pandemia

Além de Jailson Correia, MPF denunciou dois ex-funcionários da prefeitura e dois empresários. Fraude ocorreu no processo para adquirir equipamentos para hospitais emergenciais para Covid-19 com dinheiro do SUS, segundo investigação.

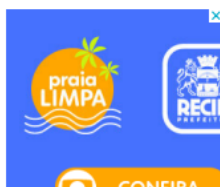
Por G1 PE

08/06/2021 10h40 - Atualizado há 2 anos



Contrato alvo da PF e do MPF foi firmado pela prefeitura do Recife — Foto: Reprodução/TV Globo

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE



O ex-secretário de Saúde do Recife Jailson Correia, dois ex-funcionários da mesma secretaria e dois empresários foram denunciados por fraude no processo de compra de 250 camas hospitalares para pessoas internadas com Covid-19.

De acordo com o Ministério Público Federal (MPF), autor da denúncia, recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) teriam sido desviados pelos investigados da **Operação Bal Masqué**.

Os cinco foram acusados da prática de crimes como falsidade ideológica, uso de documento falso, fraude a ato de processo licitatório e desvio de recursos. A operação foi deflagrada em 2020, ainda durante a atuação do ex-secretário na gestão do então prefeito **Geraldo Julio (PSB)**.

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE

A denúncia, divulgada nesta terça-feira (8), foi oferecida pelo procurador da República João Paulo Holanda Albuquerque à Justiça Federal em Pernambuco (JFPE), que ainda não se pronunciou sobre o caso.

Os denunciados são os seguintes:

- Ex-secretário de Saúde do Recife Jailson de Barros Correia
- Ex-diretor executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde do município, Felipe Soares Bittencourt
- Ex-gerente de Conservação de Rede da Secretaria de Saúde do Recife Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo
- Empresário Jones Marco de Arruda Moura
- Empresária Renata Deud Salomão Rameh Sarmento

Os dois empresários são administradores da Delta Med Distribuidora de Medicamentos. Essa empresa, segundo o MPF, foi contratada "por meio de processo fraudulento de dispensa de licitação, com utilização de documentos públicos e particulares falsos e que contou com a anuência e homologação do então secretário de Saúde do Recife, para a aquisição de 250 camas hospitalares".

As camas, no entanto, foram entregues em modelos com características, qualidade e funções inferiores em relação ao que havia sido previsto no contrato, apontaram os investigadores, e os colchões adquiridos no mesmo processo não foram entregues.



REVEJA: PF investiga compras de equipamentos na pandemia e diretor da prefeitura é afastado

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE

Você pode contar com a nossa parceria para realizar

Troque pontos do cartão de crédito por milhas para viajar.



Sicredi

abra sua conta

O valor total do contrato foi de R\$ 642,5 mil. De acordo com o MPF, as investigações também apontaram que o relatório descritivo que fundamentou a escolha da Delta Med foi feito por Felipe Soares Bittencourt e Mariah Simões somente 30 dias depois da contratação da empresa. Nessa época, uma parcela significativa do contrato já havia sido executada.

Além disso, segundo o Ministério Público Federal, embora as camas entregues não correspondessem às especificações técnicas exigidas, o ex-diretor executivo de Administração e Finanças e o ex-secretário de Saúde autorizaram o pagamento integral em favor da empresa.

Os empresários, por sua vez, teriam utilizado documentos falsos e fornecido as camas com características inferiores ao previsto, e a Delta Med não apresentou certidões de regularidade previdenciária e trabalhista, nem documentos comprobatórios de sua capacidade técnica, segundo a denúncia.

A Delta Med, contratada pela prefeitura do Recife, também não apresentou licença de funcionamento sanitário nem autorização expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (**Anvisa**), como previsto no próprio termo de dispensa, disse o MPF.

Defesa

Por meio de nota, os advogados de defesa do ex-secretário Jailson Correia e dos demais ex-servidores da prefeitura afirmaram que "receberam com surpresa a notícia de oferecimento de denúncia vinculada à chamada Operação Balmasqué."

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE



O escritório de advocacia Rigueira, Amorim, Caribé, Caúla e Leitão disse que "alguns de seus clientes ainda seriam ouvidos pela Polícia Federal ao longo da presente semana".

Para os defensores, "a denúncia decorre de precipitada e equivocada interpretação dos fatos pelo Ministério Público Federal, que inclusive invoca transações financeiras lícitas, sem qualquer relação com os fatos, para sugerir a ocorrência de ilicitudes jamais cometidas".

Os advogados disseram que as afirmações "serão devidamente confrontadas perante o Poder Judiciário, assim que houver a citação dos clientes, de modo a comprovar a legalidade de todos os atos dos ex-funcionários públicos, que trabalharam incessantemente no combate à pandemia".

A Justiça Federal afirmou que a denúncia foi apresentada pelo MPF e está sob análise da 36ª Vara Federal.

A prefeitura do Recife informou que "todos os processos de compras e contratações para a emergência da Covid-19 foram realizados dentro da legalidade e enviados, por iniciativa da própria, aos órgãos de controle, e que tem colaborado e respondido a todos os questionamentos dos mesmos".

Além disso, a gestão municipal afirmou que "todos os equipamentos e materiais adquiridos foram devidamente recebidos e continuam sendo utilizados pelos profissionais de saúde na assistência aos pacientes internados".

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE

Empresários

Segundo a denúncia apresentada pelo MPF, Renata Deud Salomão Sarmiento auxiliava Jones Moura na administração da Delta Med e, na casa dela, foram apreendidas notas fiscais da empresa. Ela, apontou o ministério, "fez uso de documentos particulares ideologicamente falsos para instruir o processo de dispensa" e registrou que estavam sendo fornecidos colchões com as camas, o que não aconteceu.

O MPF afirmou que, embora a empresária negue ter recebido remuneração da Delta Med, foi identificado transferência da empresa para ela no valor de R\$ 10 mil.

Já Jones Marcos de Arruda Moura seria o verdadeiro dono da Delta Med, apesar de a empresa estar no nome da mãe de criação de Renata Sarmiento. A denúncia apontou que ele foi o principal responsável pelas decisões durante o processo de licitação.

O MPF apontou que, embora Jones Moura tivesse ciência das especificações das camas, "entregou à Secretaria de Saúde 250 camas hospitalares com especificações distintas e inferiores e sem os colchões, seguro de que não enfrentaria" problemas, já que havia um acordo com os denunciados que trabalhavam na prefeitura.

Por isso, segundo a denúncia, ele contribuiu para a consumação do crime de peculato. O G1 não localizou a defesa dos dois empresários.

Por isso, segundo a denúncia, ele contribuiu para a consumação do crime de peculato. O G1 não localizou a defesa dos dois empresários.

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE

Documentos falsificados

A denúncia apontou que Mariah Bravo e Felipe Bittencourt fraudaram o processo de dispensa de licitação ao inserir nele a informação falsa de que a escolha da Delta Med teria sido baseada em um relatório descritivo que, na verdade, foi preparado e assinado pelos dois quase 30 dias depois do edital.

Ainda segundo o MPF, também foram inseridas no relatório informações falsas sobre contatos feitos pelo setor de compra junto a fornecedores de camas, que teriam dito não possuir condições de fornecer os equipamentos.

A servidora, afirmou a denúncia, possuía capacidade técnica para verificar a qualidade das camas e, ao recebe-las, não tomou providências para que fossem fornecidos os produtos acertados, "possibilitando, assim, a consumação do desvio".

Além de assinar o relatório com Mariah, Felipe Bittencourt integrava o comitê responsável pela escolha das empresas que seriam contratadas pela Secretaria de Saúde do Recife, entre elas a Delta Med.

Bittencourt, apontou a denúncia, "consciente de que as camas hospitalares entregues não correspondiam às especificações técnicas constantes do parecer de engenharia clínica, do fato de os colchões não terem sido entregues e de não terem sido apresentadas as certidões necessárias, autorizou o pagamento do valor integral contratado, de modo parcialmente antecipado".

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE

Ainda segundo o MPF, a quebra do sigilo bancário do ex-funcionário da prefeitura apontou depósitos de R\$ 5 mil no dia 20 de março de 2020, dias antes dos atos beneficiando a Delta Med.

Ex-secretário

Então secretário de Saúde, Jailson Correia presidia o comitê de compras da pasta e, segundo o MPF, foi o responsável pela escolha da empresa, mesmo que ela não tivesse funcionado entre 2013 e 2018 e nunca tivesse fornecido camas ao município.

Correia autorizou, junto a Bittencourt, "autorizou a realização de pagamento parcialmente antecipado de R\$ 642.500,00 à empresa contratada". "Documentação constante dos processos já registrava, por si só e de modo explícito, que os bens adquiridos não haviam sido entregues como previsto", disse a denúncia.

Além disso, o MPF afirmou que, em desfavor de Correia, a quebra do sigilo do secretário apontou que ele realizou ou foi beneficiário de depósitos em espécie que totalizaram R\$ 73,9 mil. As datas desses depósitos não foram informadas na denúncia, apenas que ocorreram "em torno dos fatos objeto" da ação.

Na denúncia, consta a informação de que os depósitos foram feitos com o auxílio da esposa dele, Josilma Cassia Espósito.

O MPF afirma que "esses valores não se confundem com as remunerações lícitas que esse denunciado recebe em razão dos vínculos empregatícios que mantém com algumas instituições, todas objeto de operações eletrônicas, ao contrário desses R\$ 73,9 mil, que foram objeto de depósitos em espécie nos montantes de R\$ 30 mil, R\$ 15 mil, R\$ 8 mil e R\$ 5 mil (quatro depósitos) e R\$ 900".

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE

x

Outras investigações





VIDEO: MPF denuncia 6 pessoas por pagamento indevido de respiradores não autorizados pela Anvisa

Jailson de Barros Correia, Felipe Soares Bittencourt e Mariah Simões também são alvos de **denúncia oferecida pelo MPF** em maio deste ano, no âmbito da Operação Apneia. A investigação foi deflagrada para apurar possível direcionamento e desvio de recursos do SUS na compra de ventiladores pulmonares. Os **equipamentos, testados em porcos**, não foram autorizados pela Anvisa.

Essa operação trata sobre contratação, por parte do município, da microempresa Juvanete Barreto Freire (Brasmed Veterinária) para o fornecimento dos respiradores. O valor total desses contratos foi de R\$ 11,5 milhões, embora o faturamento anual da microempresa perante a Receita Federal fosse de R\$ 50 mil. A empresa também não demonstrou capacidade técnica e operacional para o fornecimento dos ventiladores.

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE

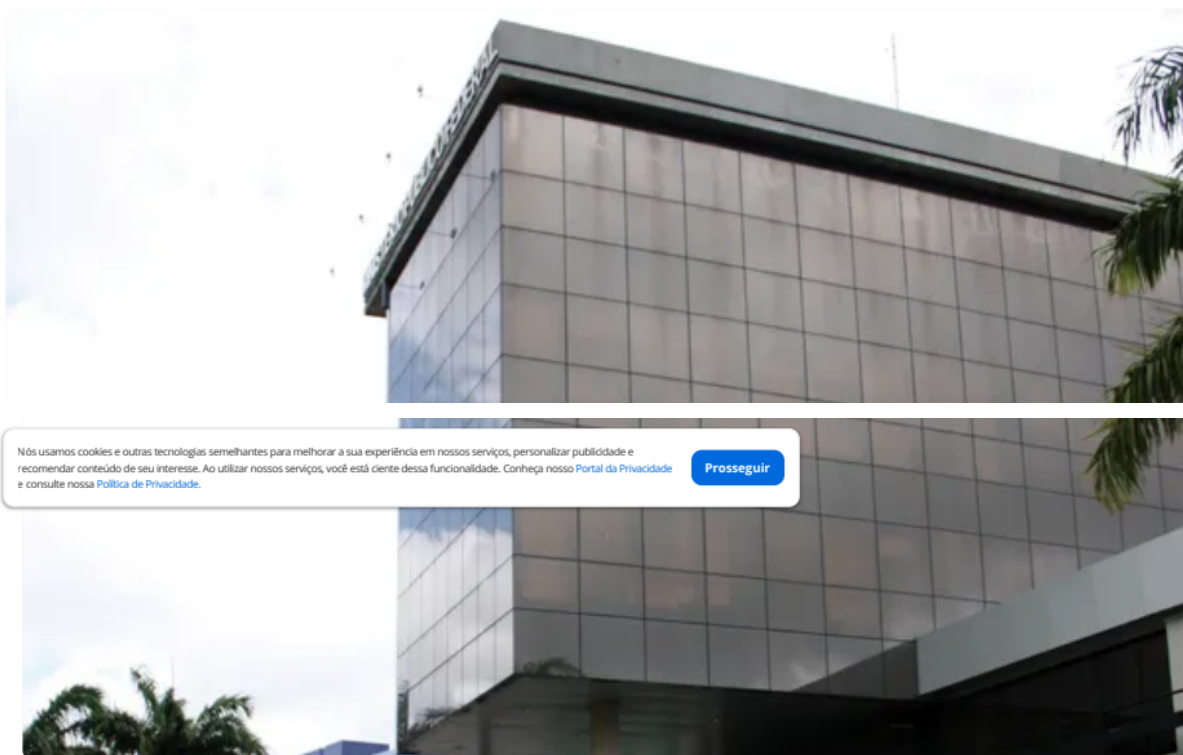


MPF denuncia por crime hediondo três pessoas envolvidas em venda de respiradores testados em porcos para o Recife

Trio responde por de venda de produto destinado a fins medicinais sem registro prévio na Anvisa. Defesa dos empresários afirma que vai provar inocência. Equipamentos eram para pacientes com Covid.

Por G1 PE

14/06/2021 12h36 - Atualizado há 2 anos



Nós usamos cookies e outras tecnologias semelhantes para melhorar a sua experiência em nossos serviços, personalizar publicidade e recomendar conteúdo de seu interesse. Ao utilizar nossos serviços, você está ciente dessa funcionalidade. Conheça nosso [Portal da Privacidade](#) e consulte nossa [Política de Privacidade](#).

Proseguir

Ministério Público Federal em Pernambuco (MPF-PE) — Foto: Marcelo Benevides/Divulgação

CONTINUA DEPOIS DA PUBLICIDADE



Dois empresários e um representante local foram denunciados pelo Ministério Público Federal (MPF) por vender ventiladores pulmonares testados em porcos e não autorizados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para a prefeitura do Recife durante o início do enfrentamento da pandemia da Covid-19, em 2020.

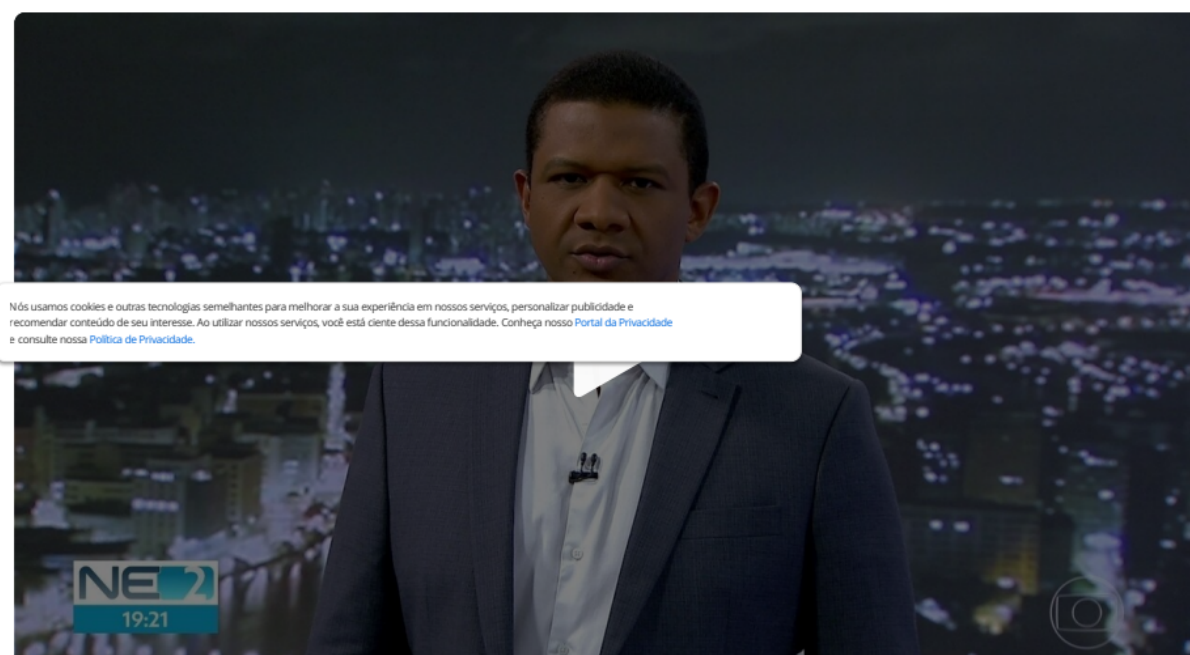
O MPF apontou que a venda de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais sem registro no órgão competente é prevista como crime hediondo na legislação penal brasileira. A denúncia foi divulgada nesta segunda-feira (14).

- **MPF denuncia ex-secretário e mais 5 por compra de respiradores testados em porcos**
- **TCE julga 'regular e com ressalvas' compra de 500 respiradores**

A procuradora da República Sílvia Regina Pontes Lopes denunciou pelo crime os empresários Juarez Freire da Silva e Juvanete Barreto Freire, sócios de grupo empresarial composto pelas empresas Bioex Equipamentos Médicos e Odontológicos, Bioex Equipamentos Médicos e Odontológicos e Brasmed Veterinária; e o representante local da empresa Adriano César de Lima Cabral.

Procurada pelo G1, a advogada Renata Lopes Pinguelli, que representa os dois empresários e as empresas, afirmou que eles "agiram dentro do legalmente permitido para época dos fatos" e que vai apresentar a defesa "no momento processual oportuno", provando "o não cometimento de nenhuma irregularidade na transação em questão".

A defesa de Adriano César de Lima Cabral não foi localizada até a última atualização desta reportagem.



Polícia Federal conclui inquérito sobre compra de respiradores pela prefeitura do Recife

Essa foi a segunda denúncia no âmbito da **Operação Apneia**, da **Polícia Federal**, que investigou a compra de respiradores pela gestão da capital pernambucana para pessoas com Covid-19 em 2020 e teve três fases, entre maio e julho daquele ano (**veja vídeo acima**). Na **primeira representação criminal**, os alvos foram o ex-secretário de Saúde do Recife, Jailson Correia, e outras cinco pessoas.

O contrato assinado era de R\$ 11,5 milhões para aquisição de 500 equipamentos para pacientes com o novo coronavírus. Desses, **50 respiradores foram pagos e 35 entregues**, mas o **contrato foi rompido**, o dinheiro foi devolvido à prefeitura e os equipamentos, retornados para a empresa. Essa compra também foi investigada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), que **aprovou com ressalvas**.

Por meio de nota, o MPF afirmou que recebeu da Anvisa, em 8 de junho, nota técnica reiterando que a empresa não possuía autorização de funcionamento, nem havia solicitado permissão para atividades com produtos de saúde.

Além disso, o ministério apontou que o ventilador pulmonar BR 2000, fornecido pela Juvanete em 2020 ao Recife e fabricado pela Bioex Equipamentos Médicos e Odontológicos, permanecia sem autorização para fabricação e comercialização no país.

O MPF afirmou que os denunciados tinham conhecimento da ausência de certificação da Anvisa e realizaram vendas para outras prefeituras, mesmo após o caso do Recife, havendo suspeita de haver contratos irregulares em Pernambuco.



Respiradores são utilizados em pacientes com Covid-19 ou suspeita da doença — Foto: Andréa Rego Barros/Prefeitura do Recife/Divulgação

Nós usamos cookies e outras tecnologias semelhantes para melhorar a sua experiência em nossos serviços, personalizar publicidade e recomendar conteúdo de seu interesse. Ao utilizar nossos serviços, você está ciente dessa funcionalidade. Conheça nosso [Portal da Privacidade](#) e consulte nossa [Política de Privacidade](#).

ultosos envolvendo a Juvanete Barreto Freire ME. Os

A procuradora afirmou que a empresa também não demonstrou capacidade técnica e operacional para o fornecimento dos ventiladores.

O **G1** entrou em contato com a Justiça Federal de Pernambuco (JFPE) para saber se a denúncia já foi recebida pela 13ª Vara Federal em Pernambuco e se há previsão para o julgamento, mas não obteve retorno até a última atualização desta reportagem.

Operação Apneia

A Operação Apneia teve início em maio de 2020 e apontou fraudes na contratação da empresa Juvanete Barreto Freire e na execução do contrato. Para o MPF, houve pagamento indevido de 50 respiradores, onde apenas 35 aparelhos foram entregues.

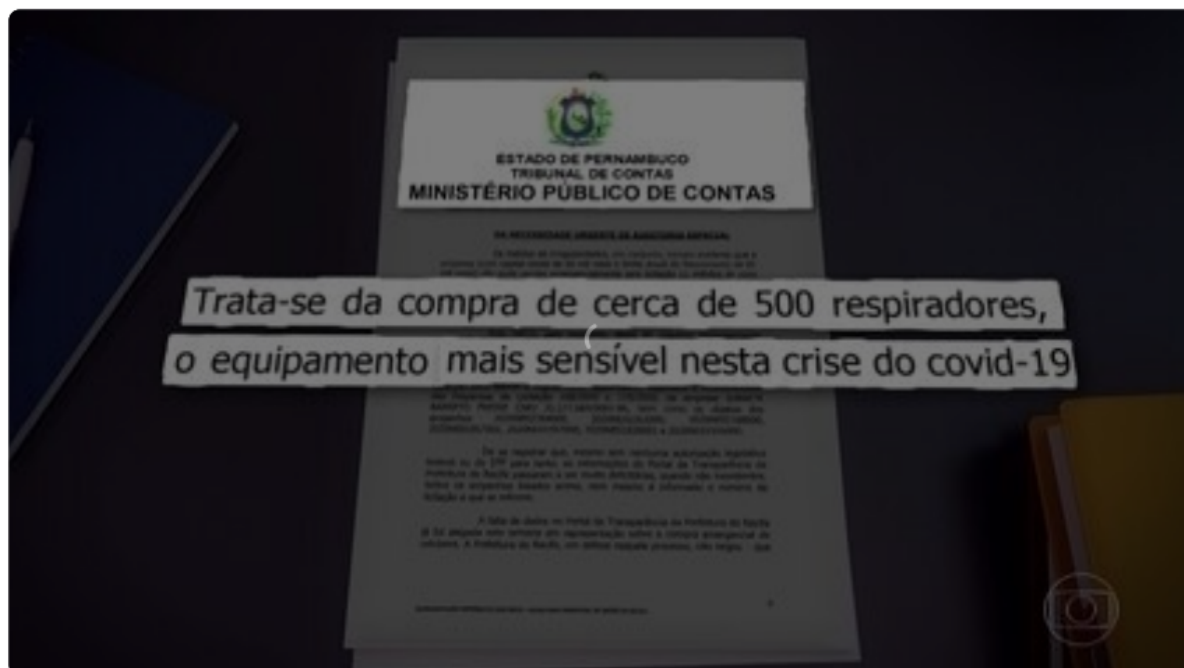
Essa mesma compra foi analisada pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, que **avaliou não ter ocorrido dano ao erário público**, já que o contrato foi rompido e o dinheiro, devolvido à prefeitura.

Ainda de acordo com o MPF, a Juvanete Barreto Freire foi aberta poucos meses antes do início dos processos licitatórios, feitos em caráter emergencial. Análise da Controladoria-Geral da União (CGU) apontou que a empresa possuía débitos fiscais e previdenciários de aproximadamente R\$ 10 milhões.

Em junho de 2020, a **Justiça Federal determinou a quebra dos sigilos bancário e fiscal do atualmente ex-secretário de saúde** do Recife. No mês seguinte, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) **negou o pedido de habeas corpus feito pela defesa do ex-secretário**.

No dia 30 de abril de 2021, a PF concluiu o inquérito da operação e **indiciou os seis envolvidos**, que foram **denunciados pelo MPF no mês seguinte**: o ex-secretário de Saúde do Recife, Jailson Correia; o ex-diretor executivo de administração e finanças da Secretaria de Saúde do Recife, Felipe Soares Bittencourt; a ex-gerente de conservação de rede da Secretaria de Saúde do Recife, Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo; e os empresários Juarez Freire da Silva, Juvanete Barreto Freire e Adriano César de Lima Cabral.

Compra regular e 'com ressalvas'



MPCO questiona compra de respiradores para pacientes com Covid-19 no Recife

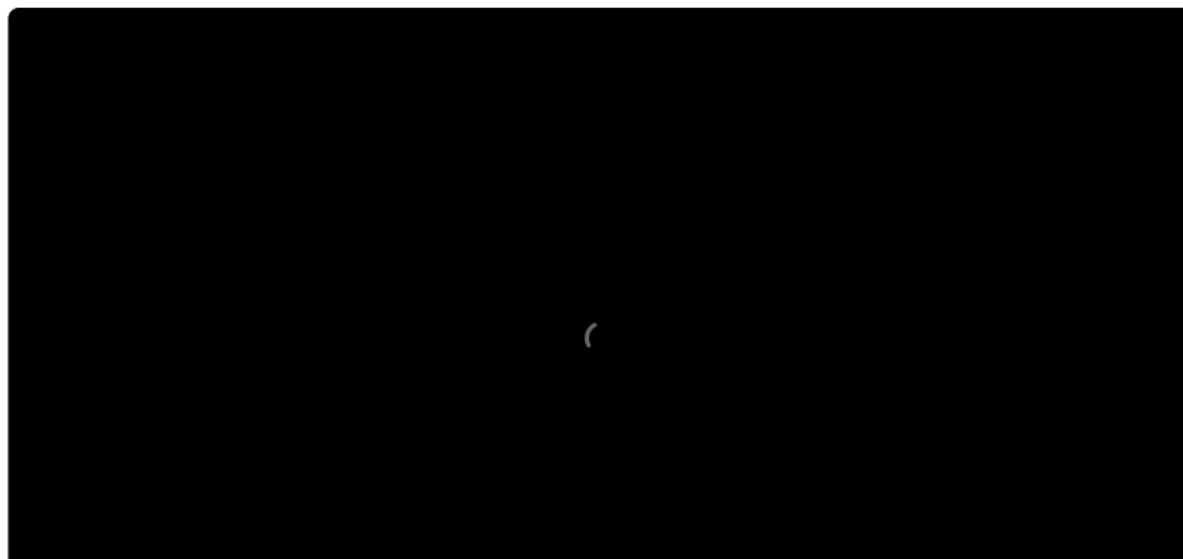
A compra dos respiradores também foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (MPCO) e pelo Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE). O tribunal teve um entendimento diferente do MPF sobre a aquisição, apontando

O contrato para aquisição de respiradores **foi rompido em maio de 2020**, após questionamento do Ministério Público de Contas (MPCO) e o dinheiro que já havia sido pago pela prefeitura, foi devolvido aos cofres públicos (**veja vídeo acima**). Os 35 equipamentos que foram entregues ao município foram retornados à empresa.

O TCE julgou, no final de abril deste ano, "regular e com ressalvas" a auditoria especial realizada na Secretaria de Saúde do Recife referente à aquisição dos 500 respiradores, apontando que não houve falhas no procedimento nem danos aos cofres públicos e que as verbas utilizadas eram da prefeitura.

O tribunal determinou o pagamento de multa de R\$ 8.803,50 à gerente de Monitoramento de Infraestrutura da Secretaria, Mariah Simões da Mota Loureiro

Nós usamos cookies e outras tecnologias semelhantes para melhorar a sua experiência em nossos serviços, personalizar publicidade e recomendar conteúdo de seu interesse. Ao utilizar nossos serviços, você está ciente dessa funcionalidade. Conheça nosso [Portal da Privacidade](#) e consulte nossa [Política de Privacidade](#).





Na terça-feira (8), o MPF denunciou o ex-secretário de Saúde do Recife Jailson Correia, dois ex-funcionários da mesma secretaria e dois empresários por **fraude no processo de compra de 250 camas hospitalares** para pessoas internadas com Covid-19.

A denúncia originou-se da **Operação Bal Masqué**, que investigou desvio de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) durante as contratações feitas em 2020, sob a gestão do então prefeito do Recife **Geraldo Julio (PSB)** (**veja vídeo acima**).

Os cinco foram acusados da prática de crimes de falsidade ideológica, uso de documento falso, fraude a ato de processo licitatório e desvio de recursos. De acordo com o MPF, o valor total do contrato foi de R\$ 642,5 mil.

As camas entregues ao município eram de modelos com características, qualidade e funções inferiores em relação ao que havia sido previsto no contrato, conforme apontaram os investigadores, e os colchões adquiridos no mesmo processo não foram entregues.