



REFERENCIAL DE PREVENÇÃO **À FRAUDE E DESVIOS** NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

SECRETARIA DE
ESTADO DA
ADMINISTRAÇÃO

SECRETARIA EXECUTIVA
DE INTEGRIDADE
E GOVERNANÇA

GOVERNO DE
SANTA CATARINA



FICHA TÉCNICA

Daniela Cristina Reinehr

Governadora em Exercício do Estado de Santa Catarina

Naiara Czarnobai Augusto

Secretária Executiva de Integridade e Governança

Ana Cristina Ferro Blasi

Secretária de Estado da Administração

Elaborado por:

Fernanda Santos Schramm

Diretora de Integridade e Governança

Karen Sabrina Bayestorff Duarte

Diretora de Gestão de Licitações e Contratos

Carla Giani da Rocha

Gerente da Central Estratégica de Compras Públicas

Gilmar Sal Santos

Projeto gráfico

Florianópolis, 2021.

1ª versão.

Este material é de uso interno e a sua reprodução total ou parcial sem a devida referência constitui violação de propriedade intelectual do Estado de Santa Catarina.

INTRODUÇÃO

RISCOS DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Não é novidade que muitos dos riscos de integridade inerentes à gestão pública acabam se materializando nos processos licitatórios e nas contratações. Embora haja uma série de normas legais voltadas à combater fraudes e desvios, o que se verifica é que o viés sancionador tem sido incapaz de evitar a prática de corrupção nos certames públicos.

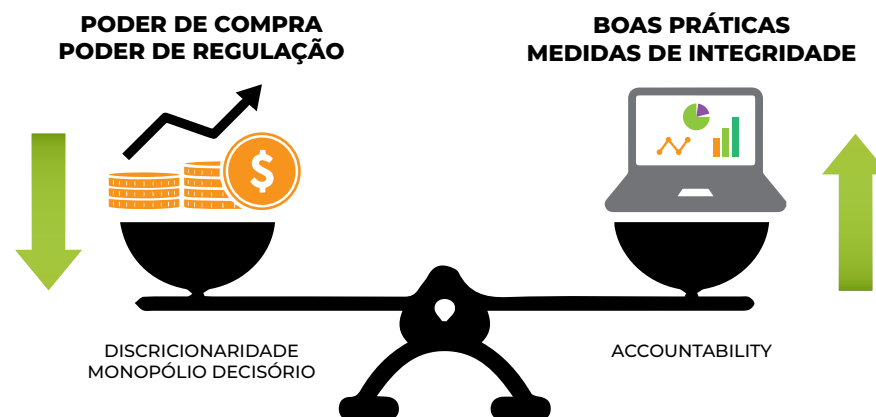
Ainda que não seja possível precisar os custos da corrupção, a OCDE já afirmou que, no Brasil, as fraudes em licitações públicas podem representar um acréscimo de até 50% dos preços dos contratos. Em complemento, pesquisas apontam que 87% das empresas brasileiras afirmam que o pagamento de propina e a prática de nepotismo são frequentes nas aquisições realizadas pela Administração Pública.

ECONOMIA COMPORTAMENTAL

Uma das causas para compreender os números identificados nas pesquisas consiste no grande volume de recursos públicos que são gerenciados por meio das contratações públicas. O Tribunal de Contas da União sugere dois critérios para avaliar os riscos de fraude e corrupção na Administração Pública: alto poder de compra e alto poder de regulação.

Daí porque o alto poder de compra e o alto poder de regulação dos agentes públicos precisam ser contrabalanceados por meio do fortalecimento das estruturas de integridade e do fomento de boas práticas nas rotinas administrativas.

O objetivo é justamente equilibrar a equação: diminuir a discricionariedade e o monopólio decisório dos agentes públicos e promover a accountability e os procedimentos de prestação de contas.



Fonte: Adaptação TCU, 2018

FÓRMULA DA CORRUPÇÃO

A “fórmula da corrupção”, proposta pelo economista Robert Klitgaard, preconiza que a corrupção (C), é o resultado da soma do poder discricionário (D) e do monopólio decisório (M), subtraído de um baixo nível de responsabilização pessoal, ou seja, de uma accountability deficiente (A).

$$C = D + M - A$$

REFERENCIAL DE PREVENÇÃO À FRAUDE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Com o intuito de fomentar a adoção de boas práticas e o fortalecimento das medidas de integridade nas contratações públicas, a Secretaria Executiva de Integridade e Governança (SIG) e a Secretaria de Estado da Administração (SEA), por meio da Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC), apresentam o presente Referencial de Prevenção à Fraude nas Contratações Públicas.

Além de elencar os principais riscos de integridade relacionados aos processos licitatórios e contratações públicas, o documento sugere medidas de prevenção e mitigação destinadas a aumentar a segurança jurídica dos gestores públicos.

ABRANGÊNCIA

As recomendações e boas práticas constantes do presente documento se destinam a todos os órgãos e entidades da Administração Pública catarinense, inclusive às empresas estatais. Também é possível aplicar as sugestões apresentadas às gestões municipais, com as devidas adaptações. É importante, no entanto, que sejam levadas em consideração as diferenças em termos de capacidade operacional, técnica e orçamentária dos destinatários deste referencial. De toda sorte, vale registrar que eventuais dificuldades enfrentadas pelos entes públicos não podem ser utilizadas como justificativa para o descumprimento dos comandos normativos que pautam as contratações públicas.

REFERENCIAIS NORMATIVOS

Afora as normas legais, as recomendações e boas práticas apresentadas neste referencial se baseiam nos requisitos técnicos expostos na norma técnica ABNT NBR ISO 37001:2017, que pauta a atuação de todos os setores da SIG. A norma, que se aplica às organizações públicas, elenca medidas para prevenir, detectar e tratar os riscos de suborno, podendo ser utilizada para a melhoria dos processos que envolvem as contratações públicas.

Por fim, vale esclarecer que o conteúdo desse referencial não tem caráter normativo ou vinculante. As sugestões apresentadas ao longo do documento não criam obrigações e não constituem salvaguarda aos agentes públicos. Trata-se, essencialmente, de recomendações de natureza de orientação, que podem ser utilizadas para aprimorar as boas práticas que pautam a gestão dos entes públicos.

A SIG e a SEA esperam, por meio do presente **Referencial de Prevenção à Fraude nas Contratações Públicas**, contribuir para que os entes públicos possam adotar medidas destinadas a evitar a corrupção nas contratações públicas e, consequentemente, aprimorar a qualidade e a entrega dos serviços públicos ofertados à população.

CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Para facilitar a compreensão das diretrizes expostas no presente documento, serão apresentados os significados atribuídos aos conceitos de fraude, corrupção, riscos e outros vocábulos que podem comportar mais de uma interpretação. O objetivo, antes de propor uma definição terminativa, é garantir a uniformidade de compreensão das recomendações apresentadas ao longo do referencial.

CORRUPÇÃO

Em termos jurídicos, a corrupção está tipificada no Código Penal brasileiro na forma ativa e passiva, podendo ser caracterizada pelo pedido ou solicitação de uma vantagem indevida por um agente público, seja ela financeira ou não.

Ocorre que o termo corrupção acaba sendo utilizado de forma coloquial, em dimensão mais abrangente, abarcando diversas outras condutas. Em termos gerais, sugere-se a utilização do conceito proposto pela Transparência Internacional, que traduz a corrupção como o abuso do poder confiado a alguém para ganhos privados.

O Ministério Público Federal ilustra a amplitude do termo a partir de diversas condutas que se incluem dentro do conceito mais aberto de corrupção, com destaque para aquelas relacionadas às contratações públicas:



Fonte: Adaptação MPF, 2016

FRAUDE

Seguindo a conceituação do TCU, o termo fraude se refere ao ato intencional de “manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados; apropriação indébita de ativos; supressão ou omissão de transações nos registros contábeis; registro de transações sem comprovação; e aplicação de práticas contábeis indevidas”. A Corte de Contas destaca que a intenção é um elemento importante para diferenciar o erro da fraude. Daí porque o erro, mesmo aquele capaz de causar grande prejuízo ao interesse público, não se confunde com a fraude.

SUBORNO

Em termos jurídicos, o suborno se enquadra na tipificação do crime de corrupção previsto no Código Penal Brasileiro, a partir do desvirtuamento do poder que é confiado ao agente público, mediante a promessa ou recebimento efetivo de uma vantagem indevida - ainda que não seja expressa em pecúnia. Por meio do suborno, por exemplo, o agente público deixa de exercer suas atividades com a imparcialidade esperada, visando privilegiar um terceiro.

CONCEITOS FUNDAMENTAIS

RISCO

O risco é traduzido, pela ABNT NBR ISO 37001:2017 e pelas demais normas técnicas, como os efeitos – positivos ou negativos – da incerteza sobre os objetivos de uma determinada organização. Como regra geral, o risco é classificado de acordo com a sua probabilidade de ocorrência e com o potencial impacto sobre os objetivos da organização. É importante advertir que os riscos podem ter naturezas diversas: operacionais, tecnológicos, patrimoniais, estratégicos e os riscos de integridade, que abarcam os casos de fraude e corrupção.

RISCO DE INTEGRIDADE

A Lei Estadual n. 17.715/2019 define os riscos de integridade como: “a vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta” (art. 3º, inciso II). Seguindo a mesma linha, a Portaria CGU n. 1.89/2018 conceitua o risco de integridade como aqueles “que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção” (art. 2º, inciso II).

É importante que fique claro, para fins do presente referencial, que o risco de integridade não se restringe à infração de leis e normas legais, mas pode ser caracterizado sempre que houver uma quebra do dever de imparcialidade por parte do gestor público.

CONFLITO DE INTERESSE

O artigo 3º da Lei Federal n. 12.813/2013, define o conflito de interesse como a “situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”. Em síntese, o conflito de interesse se caracteriza sempre que o gestor público efetivamente não dispuser de condições de atuar com a imparcialidade que lhe é exigida.

É importante destacar que o conflito de interesse pode existir mesmo que o servidor não esteja sendo efetivamente influenciado, desde que as circunstâncias levem a crer que há o risco de as decisões serem indevidamente influenciadas.

DUE DILIGENCE

Representa um processo de apuração de informações e investigação, para avaliar a natureza e a extensão dos riscos de integridade, com o intuito de subsidiar a tomada de decisão pelo gestor público, em relação à contratação de pessoal e designação de equipe, contratos públicos, modelagem de projetos, parcerias público-privadas e propostas normativas.

GESTÃO DE RISCO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Como advertido inicialmente, o presente referencial não substitui a gestão de riscos enquanto etapa do Programa de Integridade e Compliance previsto na Lei Estadual n. 17.715/2019. As diretrizes para a elaboração da gestão de riscos nos órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo podem ser consultadas no Manual de Gestão de Riscos e no Guia de Implementação da Gestão de Riscos na Administração Pública Catarinense, ambos documentos disponíveis para download na página da SIG (<http://www.sig.sc.gov.br/>).

O objetivo do presente referencial é mapear os riscos de integridade verificados com maior frequência nas contratações públicas, com o intuito de sugerir medidas de tratamento que possam ser utilizadas e/ou adaptadas internamente pelos órgãos e entidades da Administração estadual.

Para esse propósito, foi construído um mapa de riscos de integridade exemplificativo, a partir de um diagnóstico preliminar que analisou os principais julgados do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, bem como os relatórios de avaliação da Controladoria-Geral da União. Também foram utilizadas informações constantes de mapas de riscos e referenciais de combate à fraude e corrupção disponibilizados por entes públicos de outros Poderes e entes federados. A análise foi feita com base nas informações tornadas públicas pelos órgãos de controle, de modo que os documentos sigilosos não foram avaliados.

Como documento orientativo e abrangente, o presente referencial não tem condições de dialogar com a realidade dos controles internos de cada órgão ou entidade

de vinculado ao Poder Executivo de Santa Catarina. Em função disso, o mapa de riscos foi construído a partir dos riscos inerentes aos processos licitatórios e contratações públicas, sem a avaliação dos riscos residuais.

Pelo mesmo motivo, tendo em vista a inexistência de um banco de dados públicos com o histórico de irregularidades em cada órgão e/ou entidade, não foram estimadas a probabilidade e o impacto dos riscos apontados no referencial. O objetivo, repita-se, é estratificar as situações de potencial risco de integridade e provocar o pensamento crítico dos gestores públicos para o seu tratamento.

MEDIDAS DE TRATAMENTO DE RISCO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Por outro lado, foram sugeridas medidas de tratamento que podem ser utilizadas como norte pelos gestores públicos responsáveis pelos processos licitatórios e pelas contratações públicas de uma forma geral.

As medidas de tratamento sugeridas não se confundem com obrigações legais, que devem necessariamente ser observadas pelos órgãos. Tratam-se de recomendações, boas práticas que podem ser úteis na prevenção de riscos de fraude e corrupção.

O fato é que o ente público pode mitigar tais riscos conhecendo bem os terceiros com quem se relaciona, especialmente nas contratações de maior vulto, em que o risco de conflitos de interesse e pressões indevidas é alto. Em função disso, é altamente recomendável que as organizações realizem verificações

complementares, além daquelas exigidas em lei, “por intermédio de consulta a informações públicas da organização contratada e da sua alta administração, verificações telefônicas, notícias veiculadas na mídia, entre outros” (TCU, 2018, p. 58).

O ideal é que tais medidas sejam implementadas com o intuito de evitar contratações fracassadas, com empresas aventureiras, e resguardar a responsabilidade dos agentes públicos responsáveis pela contratação - assegurando-lhes maior grau de segurança jurídica. Ainda que indiretamente, o registro de uma maior quantidade de informações acerca dos terceiros contratados pela Administração Pública acaba por diminuir os riscos de malversação do poder discricionário e decisório que, na prática, acaba sendo atribuído aos agentes públicos.

As medidas de tratamento sugeridas abordam outros procedimentos voltados à prevenção de fraude e corrupção no relacionamento com terceiros, tais como: (i) rotação de pessoal lotado em funções de maior vulnerabilidade; (ii) divulgação de canais de comunicação e denúncia; (iii) realização de treinamentos, com ênfase nos riscos de responsabilização individual; (iv) construção de matriz de responsabilidade; e (v) estratégias de divulgação e fortalecimento dos Códigos de Conduta.

MEDIDAS DE TRATAMENTO DE RISCO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As medidas de tratamento foram segmentadas em medidas preventivas e repressivas. Destaca-se que as medidas preventivas devem ser priorizadas pelos gestores públicos, pois além de reduzir as chances de concretização do risco de integridade e do consequente desvirtuamento da prestação pública que deve ser entregue à sociedade, mostram-se mais efetivas no combate à corrupção.

Muitas das medidas preventivas voltadas à mitigação dos riscos podem ser aplicadas a diversas situações, sempre com o intuito de promover a integridade e a governança. Cita-se, como exemplo, a elaboração de Códigos de Conduta e Matriz de Responsabilidade, a estruturação e o fomento à utilização de canais de denúncia, o mapeamento de processos e a realização de treinamentos e outras ações de promoção à integridade. Tratam-se de medidas necessárias à estruturação do Programa de Integridade e Compliance previsto na Lei Estadual n. 17.715/2019 e que podem, desde já, ser implementadas com ênfase para a área de licitações.

Mas não se pode perder de vista que as medidas sugeridas neste referencial devem ser sopesadas pelos gestores, de acordo com a realidade do ente público e da gradação dos riscos identificados. Feita essa ressalva, citam-se algumas medidas comumente sugeridas para o tratamento dos riscos de integridade nas contratações públicas:

RISCO BAIXO

- ▶ Elaboração de Código de Conduta
- ▶ Matriz de Responsabilidade
- ▶ Utilização de canais de denúncia
- ▶ Capacitação dos agentes públicos
- ▶ Ações de promoção da integridade
- ▶ Desenhos de fluxos internos

RISCO MÉDIO

- ▶ Avaliação prévia dos agentes designados
- ▶ Termos de compromisso
- ▶ Análise preditiva
- ▶ Inspeções por amostragem

RISCO ALTO

- ▶ Rotatividade da equipe
- ▶ Estratégias de segregação de poder decisório
- ▶ Revisão das decisões (double check)

GESTÃO DE RISCO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Não se pode perder de vista que todo controle implementado representa um custo, cabendo aos gestores públicos buscar o ponto ótimo em relação aos benefícios que pretendem alcançar. Nem todas as contratações exigem o mesmo rigor em termos de controles internos, sendo necessário avaliar se o benefício obtido a partir o re-crudescimento dos mecanismos de controles antissuborno são equiparáveis ao seu respectivo custo.

Repita-se que as recomendações não são mandatórias, devendo ser avaliadas de acordo com o contexto do órgão e/ou entidade. Nesse ponto, destacam-se as advertências apresentadas no Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União:

Toda organização é suscetível à ocorrência de fraude e corrupção e deve avaliar a abrangência e a profundidade da implementação de controles para tanto, considerando seus riscos, o seu tamanho, a sua natureza e a sua complexidade

O benefício decorrente da implementação de controles antifraude e anticorrupção - considerados os ganhos culturais - deve ser maior do que o seu custo.

Para obter uma melhor relação custo-benefício na aplicação dos controles, a organização deve focar primeiramente nas áreas de maior risco, onde os esforços tenham mais impacto.

É sempre possível ter controles para combater a fraude e a corrupção, mas esses controles devem permitir que as organizações cumpram a sua missão, em observância ao interesse público.

RISCOS DE INTEGRIDADE NA FASE INTERNA DAS CONTRATAÇÕES:

PLANEJAMENTO

A fase interna das contratações públicas, definida como etapa preparatória, consiste no momento em que a Administração Pública realiza o planejamento das compras e aquisições, elabora estudos prévios para definir o objeto da contratação, elabora orçamentos, a partir de pesquisas de mercado, e elenca todas as condições necessárias para a escolha do particular, por meio da elaboração do instrumento convocatório.

A elaboração do edital e a definição do objeto a ser contratado, incluindo os requisitos de habilitação e as condições de execução, traduzem significativos riscos de integridade. A depender das exigências elencadas no instrumento convocatório, há o risco de que a licitação seja direcionada ou, ainda, de que seja desenhada uma pretensa e fictícia impossibilidade de licitar, o que pode levar a uma contratação direta não abarcada pelas hipóteses legais.

Em linhas gerais, os riscos de integridade podem ser identificados desde o planejamento anual de licitações dos entes públicos, passando pela indicação defeituosa do objeto da licitação, restrição injustificada do universo de participantes, critérios subjetivos de avaliação de proponentes e propostas e, ainda, limitações à transparência e fiscalização do procedimento em si.

Foram listados, a seguir, os principais riscos identificados na fase interna das licitações públicas, com as respectivas sugestões de medidas de tratamento.

RISCO 1: Ausência de inclusão da demanda (compra ou contratação) no Plano Anual de Licitações



CAUSA

- Falta ou falhas no planejamento;
- Falta de conhecimento dos responsáveis pelo setor de licitações;
- Falhas no acompanhamento dos contratos vigentes.



CONSEQUÊNCIAS

- Caracterização de emergência fabricada ou fracionamento indevido de licitação, com a consequente responsabilização dos agentes públicos envolvidos;
- Inviabilidade do controle de prazos relacionados à conclusão da licitação;
- Desperdício de recursos;
- Descontinuidade da contratação para demandas continuadas;
- Impossibilidade de concretizar a compra/contratação.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Matriz de responsabilidade com a especificação dos papéis relacionados ao processo licitatório;
- Capacitação anual dos agentes públicos alocados nas áreas de compras e contratações (ênfase em planejamento);
- Acompanhamento dos prazos contratuais e questionamento ao setor demandante sobre a necessidade de renovação antes do término do contrato.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Contratação emergencial nos casos de justificada necessidade – com a devida ressalva acerca da responsabilidade pela inexistência de planejamento.

RISCO 2: Não parcelamento do objeto contratado, mesmo quando viável



RISCO 3: Falta de disponibilidade orçamentária capaz de impactar na execução do contrato



RISCO 4: Ausência da formalização da demanda que origina a contratação, com a devida justificativa acerca da necessidade



RISCO 5: Falta de autorização da autoridade competente para abertura da licitação



RISCO 6: Equívocos gerais (não intencionais)



CAUSA

- Agentes públicos responsáveis pelas compras e contratações em quantidade insuficiente ou qualificação inadequada;
- Falta ou falha no planejamento ou nos estudos preliminares;
- Inexistência de fluxos de trabalho definidos.



CONSEQUÊNCIAS

- Contratação desvantajosa;
- Pedidos de esclarecimento / impugnações ao Edital;
- Atraso na conclusão do certame;
- Redução do número de potenciais licitantes, licitação deserta / fracassada;
- Existência de contratos vigentes ou atas de registro de preços que possibilitariam a aquisição/contratação do objeto;
- Possibilidade de responsabilização dos gestores públicos por erro grosseiro;
- Suspensão contratual por determinação judicial e/ou das Cortes de Contas.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Determinação do gestor da pasta, para que seja montada uma equipe suficiente, capacitada e com os recursos necessários;
- Capacitação anual dos agentes públicos alocados nas áreas de compras e contratações.
- Disponibilização de checklist padrão, com questionamentos específicos sobre as principais decisões relacionadas às contratações, incluindo a identificação dos autores de cada decisão;
- Disponibilização de modelos de Editais, Termos de Referência, Projetos Básicos e Minutas Contratuais;
- Avaliação de perfil dos agentes públicos alocados nas áreas de compras e contratações;
- Matriz de responsabilidade com a especificação dos papéis relacionados ao processo licitatório.



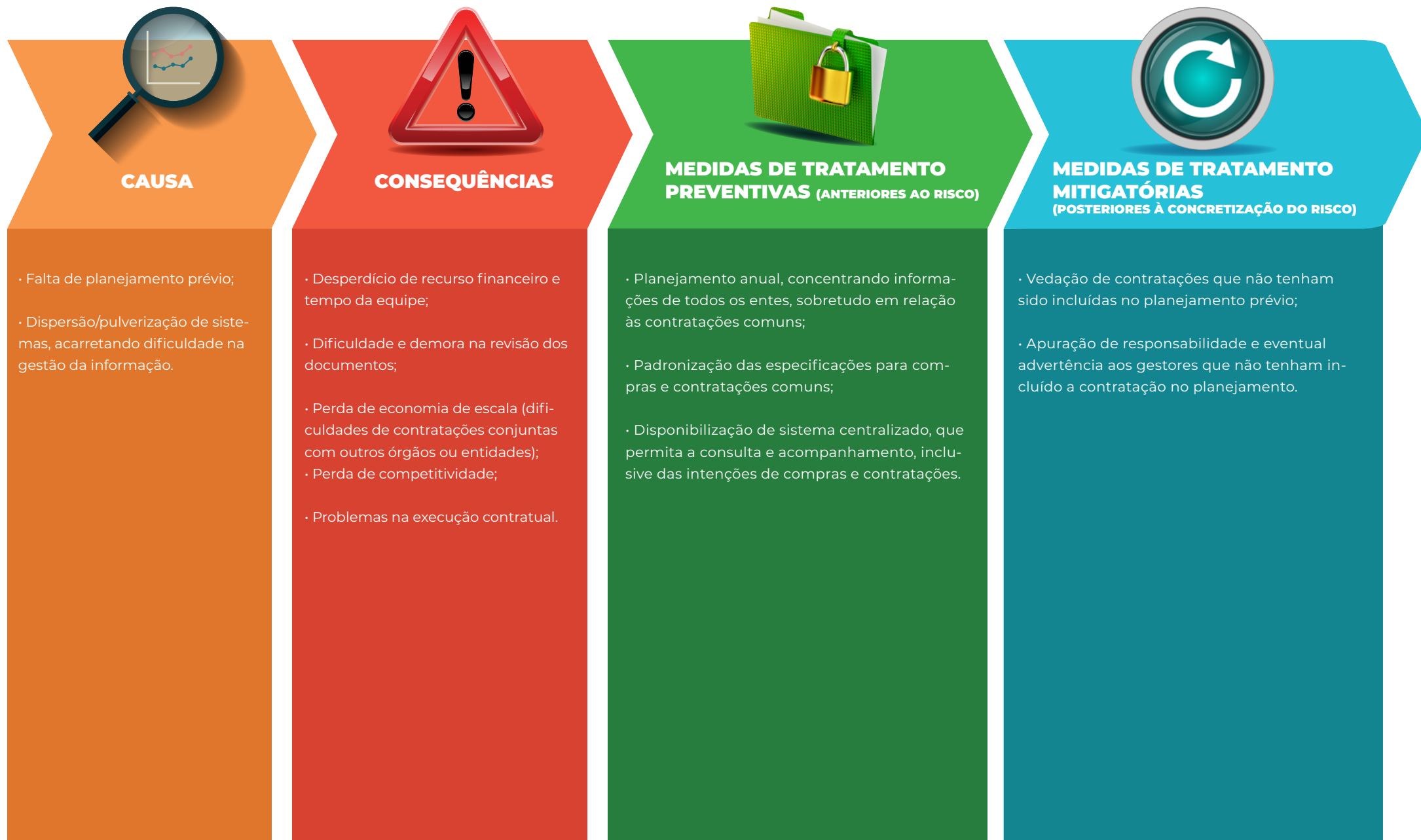
MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Capacitação dos agentes públicos sobre a necessidade de comunicar, de forma imediata, equívocos que tenham sido cometidos no curso do processo licitatório, para a tomada de providências destinadas a mitigar/remediar potenciais danos.

RISCO 7: Solução contratada ou adquirida que não corresponde às necessidades da Adm. Pública



RISCO 8: Contratações em duplicidade ou falta de priorização das contratações



RISCO 9: Ausência de padronização de Editais, Termos de Referência e Projetos Básicos



RISCO 10: Contratações antieconômicas decorrente da opção pela locação ou aquisição de equipamento / licença de software



CAUSA

- Ausência de justificativa capaz de demonstrar a vantajosidade da opção eleita diante das particularidades do caso concreto;
- Falta de conhecimento dos agentes públicos sobre os riscos envolvidos na decisão.



CONSEQUÊNCIAS

- Contratação desvantajosa;
- Responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos envolvidos na licitação.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Determinação sobre a necessidade de justificar todas as escolhas relacionadas ao objeto contratado;
- Determinação institucional ou checklist sobre as informações que devem constar no estudo preliminar, com expressa previsão de identificação dos responsáveis pelas informações;
- Capacitação anual dos agentes públicos alocados nas áreas de compras e contratações.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Desenhar fluxos que prevejam os procedimentos necessários à avaliação e rescisão contratual - caso seja considerada a melhor alternativa;
- Efetividade dos Processos Administrativos de Responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

RISCO 11: Desconsideração dos riscos envolvidos na contratação



RISCO 12: Direcionamento da Contratação



CAUSA

- Requisitos excessivamente restritivos ou excessivamente abertos (restrição de mais ou de menos), relacionados ao objeto e/ou à qualificação do licitante;
- Habilitação jurídica;
- Qualificação econômico-financeira (garantia; capacidade econômica, demonstrações contábeis; idoneidade bancária);
- Qualificação técnica (atestados; contratação com os profissionais - quadro permanente; visita técnica restritiva; certificações; exigência de propriedade e ou escritório prévio; carta de fabricante e etapa de amostras);
- Regularidade fiscal e trabalhista;
- Conluio entre agentes públicos e privados;
- Relacionamento entre o projetista (autor do Projeto Básico e Termo de Referência) e o licitante;
- Conflitos de interesse entre agentes públicos e licitantes;
- Falta de avaliação prévia dos perfis dos agentes públicos alocados nas áreas de planejamento e contratações.



CONSEQUÊNCIAS

- Contratação desvantajosa, de empresa incapaz de executar a avença, não obtenção do objeto contratado e descumprimento, pela contratada, das obrigações previstas em legislação específica e no contrato;
- Fuga de potenciais licitantes, licitação deserta / fracassada;
- Responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos envolvidos na licitação;
- Perda de credibilidade e prejuízo reputacional ao ente público, comprometimento da cultura da organização.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Inclusão da área técnica nos fluxos de trabalho e na matriz de responsabilidade, com o objetivo de evitar direcionamento indevido - Segregação de decisões e identificação expressa dos responsáveis por cada decisão (autoria);
- Vedação expressa nos Códigos de Ética e Conduta do ente público;
- Capacitação anual sobre os riscos de integridade e sobre a responsabilidade solidária dos envolvidos na contratação;
- Outras estratégias de desconcentração do poder decisório;
- Evitar que o responsável pela definição do objeto seja indicado como fiscal e/ou gestor do contrato;
- Avaliação prévia do perfil dos agentes alocados na equipe responsável pelas contratações (background check);
- Coletar "Termo de Compromisso" dos agentes públicos alocados nas áreas de compras e licitações;
- Rotatividade pelo menos de parte da equipe de licitações e contratos;
- Mapeamento de processos críticos, para que sejam submetidos à consulta jurídica – no caso do Poder Executivo, se possível de outro órgão (PGE, CGE ou outros);
- Incentivo à utilização dos canais de denúncia e ouvidoria por parte dos agentes públicos;
- Considerar filmagens ou outros registros de reuniões entre agentes públicos e privados; transparência de agenda; registros em ata; transparência de dados - contratações abertas.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Desenhar fluxos que prevejam os procedimentos necessários à avaliação e rescisão contratual - caso seja considerada a melhor alternativa;
- Desenho de fluxos e processos internos para dar início à apuração de responsabilidade dos particulares;
- Efetividade dos Processos Administrativos de Responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

CONFLITO DE INTERESSE

A Lei de Licitações veda a relação entre o autor do projeto básico, os servidores que participam da licitação e os licitantes. Deve-se ter especial atenção para:

- Relações societárias;
- Parentesco até o 3º grau;
- Vínculos de natureza técnica, comercial, trabalhista, financeira e econômica

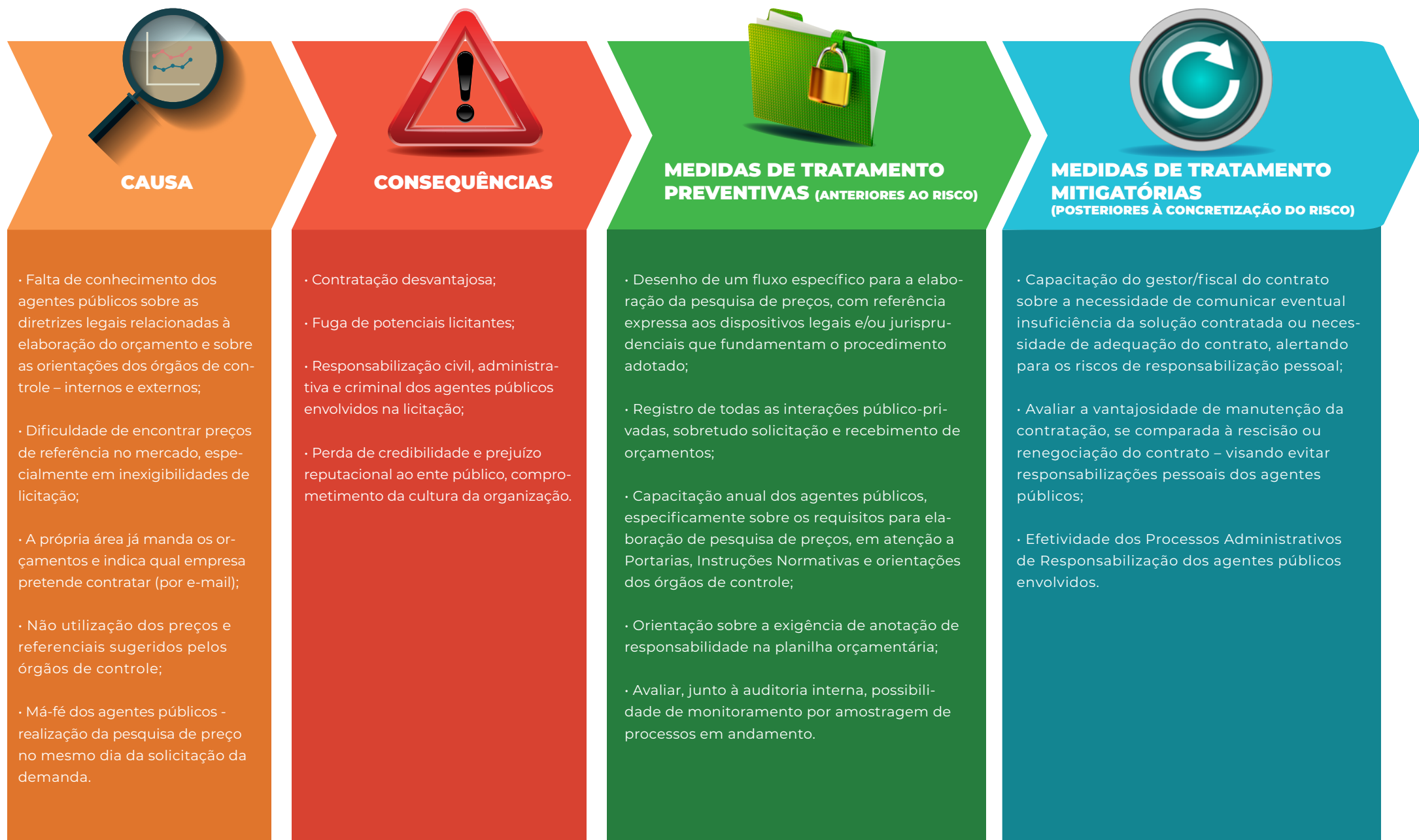
RISCO 13: Participação de particular na elaboração do Edital - Direcionamento do certame



RISCO 14: Opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico



RISCO 15: Elaboração inadequada do orçamento base - pesquisa de preços



RISCO 16: Ausência de requisitos mínimos para análise jurídica – incompletude do parecer jurídico



CAUSA

- Inexistência de uma uniformidade sobre as informações que devem ser mencionadas na análise da legalidade;
- Excesso de processos submetidos à apreciação da Consultoria Jurídica.



CONSEQUÊNCIAS

- Insuficiência dos pareceres jurídicos e consequente insegurança dos agentes públicos;
- Avaliação de itens com baixo risco e não avaliação de itens de alto risco;
- Repetição de equívocos e contratações com vícios de legalidade;
- Responsabilização dos agentes públicos e do parecerista.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Assessoria Jurídica pode elaborar checklist próprio, elencando os pontos que devem ser abordados nos pareceres jurídicos.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Advertência ou outras sanções aos consultores jurídicos que não atendam às exigências.

SUGESTÃO DE CHECKLIST CONTRATAÇÃO

O checklist pode ser usado como uma medida de tratamento de alguns dos principais riscos de integridade mencionados em relação à fase interna (planejamento) da contratação. Para mitigar os riscos de integridade, sugere-se que a autoridade máxima da pasta edite instrumento normativo tornando obrigatória a anexação de um checklist, com as informações listadas a seguir, como requisito para a autorização da continuidade do processo licitatório:

- Referência aos estudos preliminares que justificam as informações acostadas no Termo de Referência e no Projeto Básico, inclusive a razão para a escolha das metodologias, especificações técnicas e quantitativos solicitados, com indicação dos autores de cada decisão*;
- Menção à justificativa da necessidade da contratação, sem expressões genéricas ou imprecisas;
- Apontar o alinhamento entre o objeto contratado e os objetivos estratégicos do ente público;
- Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item, com menção expressa à integralidade da solução que se pretende contratar;
- Pesquisa de soluções similares no mercado;
- Pesquisa de preços, compatível com o descritivo técnico, com data anterior à solicitação da contratação, com descritivo em planilhas que expresse a composição dos

custos unitários e com informações sobre os fornecedores consultados (nome, CNPJ, endereço, telefone);

- Justificativa da modalidade de contratação eleita;
- Em caso de inexigibilidade, justificativa sobre a impossibilidade de adotar outra solução, especificação técnica e/ou metodologia**;
- Justificativa para o parcelamento ou não da solução;
- Descrição dos resultados pretendidos pelo ente contratante, com indicações de critérios objetivos para auxiliar a fiscalização e a gestão do contrato;
- Indicação de possíveis fiscais e gestores de contrato;
- Declaração da viabilidade da contratação, com especificação orçamentária.

*** No entendimento do TCU, a realização desses estudos é obrigação do ente contratante, assim como também é obrigatório que conste do Projeto Básico o registro formal da Responsabilidade Técnica nos casos que envolvem atividades profissionais regulamentadas. A autoria é tão relevante que o TCU considera passível de condenação quem aprova um Projeto Básico sem identificação do responsável técnico.**

**** É importante ter em mente que, muitas vezes, o descritivo técnico ou a metodologia eleita podem acabar justificando uma exclusividade de fornecedor meramente aparente. Para evitar questionamentos futuros, o importante é que a justificativa das especificações técnicas esteja diretamente relacionada à necessidade da Administração Pública.**

RISCOS DE INTEGRIDADE NA FASE EXTERNA DAS CONTRATAÇÕES:

ESCOLHA DOS FORNECEDORES

As possibilidades de fraude e demais riscos de integridade na fase externa da licitação envolvem, sobretudo: (i) restrições à publicidade; (ii) conluio entre licitantes; e (iii) subjetivismos na avaliação do julgador. As contratações superfaturadas e o sobrepreço dos valores pagos acabam traduzindo o principal resultado dos desvios licitatórios, sobretudo a partir de ajustes firmados entre os próprios concorrentes ou com agente público. Daí a importância de adotar mecanismos voltados à preservação do caráter competitivo do certame.

Na etapa externa do processo licitatório a Administração Pública torna pública a intenção de contratar e as informações sobre a modalidade e objeto. Nesse momento, a transparência torna-se um ponto fundamental para garantir a lisura dos certames. Tanto é verdade que grande parte dos apontamentos levantados pelos órgãos de controle diz respeito à falta de publicidade ou tempo adequado para que os licitantes possam elaborar adequadamente suas propostas.

Além da publicidade, a fase externa da licitação é marcada por riscos de integridade inerentes ao aumento de interação entre os agentes públicos - responsáveis pela condução do processo licitatório - e os agentes privados.

É natural que haja questionamentos, dúvidas, impugnações, solicitações de documentos, etc. Em função disso, é muito importante que os gestores tenham preocupação em fomentar a imparcialidade e a retidão na conduta dos agentes públicos responsáveis pela contratação.

Em complementação, convém que a Administração Pública acompanhe as movimentações entre os licitantes concorrentes. Monopólios, divisões de mercado/territórios, rodízios, propostas fictícias e outras formas de ajustes são algumas das práticas capazes de caracterizar conluio entre empresas privadas, com o intuito de fraudar o caráter competitivo da disputa.

Por fim, há o risco de que a imparcialidade que deveria conduzir a atuação dos agentes públicos seja comprometida por interesses privados. Em função disso, é recomendável que os gestores implementem controles e outras medidas preventivas para evitar o subjetivismo dos agentes públicos responsáveis pela condução do processo licitatório.

Foram listados, a seguir, os principais riscos identificados na fase externa das licitações públicas, com as respectivas sugestões de medidas de tratamento.

RISCO 17: Descumprimento dos requisitos legais de publicidade e transparência - falta ou falhas na publicação do instrumento convocatório e seus anexos (publicidade precária)



RISCO 18: Tempo escasso para que o particular possa elaborar a proposta



RISCO 19: Restrição de acesso aos documentos do certame



RISCO 20: Falhas na condução da disputa, incluindo avaliação subjetiva das propostas



RISCO 21: Favorecimento de licitante – com ou sem o recebimento de vantagem



RISCO 22: Conflito de interesse na escolha do fornecedor



RISCO 23: Contratação de empresas ou pessoas impedidas



CAUSA

- Ausência de consulta das listas onde constam restrições para contratar com a Administração Pública.



CONSEQUÊNCIAS

- Contratação de licitantes com restrições (atenção especial para a Lei n. 13.303/2016);
- Contratação de empresas condenadas ou com sócios que tenham sido condenados (prejuízo reputacional);
- Responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos envolvidos na licitação.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Incluir, dentro do fluxo que orienta o processo licitatório / contratação direta, a obrigatoriedade de consulta às listas de restrição, que podem ser consultadas no endereço: <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>
- Matriz de responsabilidade, indicando o agente público responsável por realizar a consulta.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Avaliar a possibilidade de anulação e refazimento dos atos;
- Responsabilização dos agentes públicos que não tenham dado cumprimento à determinação de consulta.

RISCO 24: Prazo insuficiente para ajuste na proposta, após a etapa de lances (Pregão)



CAUSA

- Prazo curto demais para ajuste na proposta, após a fase de lances;
- Falta de conhecimento técnico dos agentes públicos sobre os esforços necessários para a realização do ajuste.



CONSEQUÊNCIAS

- Restrição à competitividade;
- Desclassificação indevida de licitante;
- Contratação desvantajosa.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

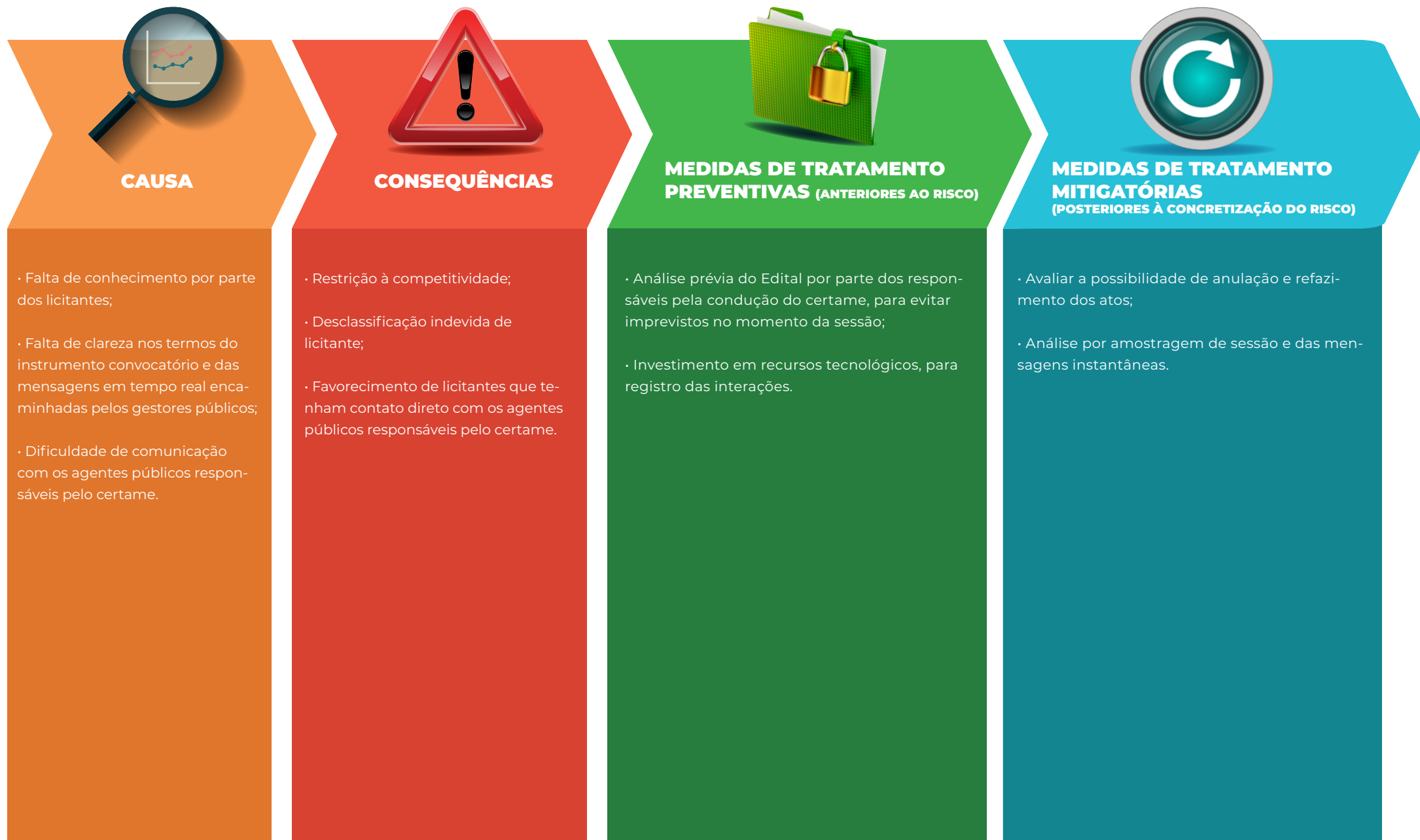
- Equipe de planejamento construir o instrumento convocatório com previsão de prazo suficiente para o ajuste de proposta após a fase de lances, considerando os esforços necessários à realização do ajuste;
- Orientação expressa para que seja garantida a transparência das comunicações entre o pregoeiro / comissão e as empresas licitantes.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Ante a omissão do instrumento convocatório, o pregoeiro ou o presidente da comissão poderá fixar prazo específico, suficiente considerando a complexidade do ajuste;
- Recomendação de que seja consultada a equipe de planejamento, tão logo seja constatada a omissão no instrumento convocatório.

RISCO 25: Falta de clareza sobre as diretrizes para negociação do valor



RISCO 26: Juízo de admissibilidade das intenções de recurso



CAUSA

- Subjetividade do agente público no momento de avaliar a manifestação de intenção de recurso;
- Avaliação do mérito do recurso na fase de mera intenção.



CONSEQUÊNCIAS

- Questionamentos futuros, inclusive judiciais, sobre a licitação, com risco de anulação do contrato;
- Desclassificação indevida de licitante;
- Contratação desvantajosa.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Orientação expressa sobre a necessidade de pautar o juízo de admissibilidade com base em critérios objetivos e restringir a análise à intenção do recurso, sem adentrar ao mérito.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Avaliar a possibilidade de anulação e refazimento dos atos.

RISCO 27: Direcionamento de etapa de amostras



CAUSA

- Subjetivismo dos responsáveis pela condução do teste;
- Vedação de acompanhamento por outros licitantes.



CONSEQUÊNCIAS

- Favorecimento de licitantes que tenham contato direto com os agentes públicos responsáveis pelo certame;
- Contratação desvantajosa;
- Questionamentos futuros, inclusive judiciais, sobre a licitação, com risco de anulação do contrato;
- Responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos envolvidos na licitação.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Publicar, já no Edital, as informações referentes à etapa de amostras, incluindo a possibilidade de acompanhamento por outros licitantes;
- Recomendação de que a etapa de amostras seja gravada pela Administração Pública – que deverá ficar responsável pelo sigilo dos registros;
- Orientar que o parecer jurídico avalie a completude das informações relacionadas à etapa de amostras.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Avaliar a possibilidade de anulação e refazimento dos atos em caso de forte suspeita ou quando demonstrada violação à isonomia.

RISCO 28: Vencimento da proposta sem que tenha havido convocação para contratação



RISCO 29: Questionamentos acerca da homologação do certame



RISCO 30: Contratos e ajustes verbais, sem o devido instrumento formalizado



RISCO 31: Conluio entre licitantes



CAUSA

- Proposta fictícia, de fachada ou de cobertura, apresentadas com o intuito de aparentar competitividade no certame (ex. preços inexequíveis, desatendimento proposital dos requisitos de habilitação, etc.);
- Falta de cuidado dos agentes públicos na avaliação de detalhes das propostas e documentos de habilitação (ex. mesma data/hora da emissão de documentos; mesma proporção linear entre planilhas de preços; erros ortográficos, gramaticais e de diagramação; empresas de fachada, objeto social não condizente com o contrato; coincidência de representantes e responsáveis técnicos).



CONSEQUÊNCIAS

- Contratação de empresa incapaz de executar a avença, não obtenção do objeto contratado e descumprimento, pela contratada, das obrigações previstas em legislação específica e no contrato;
- Questionamentos futuros, inclusive judiciais, sobre a licitação, com risco de anulação do contrato;
- Responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos envolvidos na licitação.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Treinamentos e outras medidas de promoção da integridade, junto aos agentes públicos e também junto aos potenciais fornecedores / sociedade civil;
- Desenhar controles para avaliação de coincidências entre propostas e documentos de habilitação;



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Avaliar a possibilidade de anulação e refazimento dos atos;
- Responsabilização dos agentes públicos que não tenham observado a obrigação imposta.

RISCOS DE INTEGRIDADE NO CURSO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

Uma vez encerrada a etapa externa do certame, a relação da Administração Pública estreita-se com o contratado. Os concorrentes que costumam acompanhar e fiscalizar a relação público-privada naturalmente voltam seus esforços para outras contratações. Afora isso, os agentes públicos responsáveis pela fiscalização contratual precisam dispor de algum grau de discricionariedade e poder decisório – sob pena de inviabilizar a execução do objeto.

Por isso, a etapa de execução concentra uma grande parcela dos riscos de integridade relacionados às contratações públicas, embora as suspeitas de favorecimento ilícito sejam comumente direcionadas à fase interna do certame. A proximidade entre o agente público e o contratado, quando desborda os limites da legalidade, pode ampliar os riscos de integridade que vêm sendo mencionados ao longo deste documento.

O controle da execução contratual traduz uma obrigação legal que impõe à Administração Pública o dever de acompanhar e fiscalizar, por representante especialmente designado, a execução do contrato. É a partir do acompanhamento e fiscalização que se verifica se o particular está entregando o objeto contratado, com to-

das as especificações técnicas exigidas para a satisfação da necessidade pública.

A fiscalização do contrato traduz um dever inafastável imposto à autoridade responsável pela contratação, aos gestores, fiscais do contrato e ao ordenador de despesas. Em caso de descumprimento ou mitigação do dever de fiscalizar, tais agentes públicos podem ser responsabilizados civil, administrativa e até penalmente, cada qual respondendo dentro dos limites de suas atribuições.

Para evitar a concretização dos riscos de integridade e resguardar a atuação dos agentes públicos envolvidos na contratação é fundamental que sejam adotadas medidas voltadas à assegurar a formalização da autoria e o registro histórico de todas as decisões tomadas, bem como a transparência das interações público-privadas.

Foram listados, a seguir, os principais riscos relacionados à execução contratual, com as respectivas sugestões de medidas de tratamento.

RISCO 32: Ausência de indicação formal de gestor e fiscal do contrato e/o falta de disponibilidade para realizar a fiscalização



RISCO 33: Dependência excessiva em relação à licitante, com a consequente perda de capacidade de lidar com a necessidade da Administração Pública



RISCO 34: Divergências com a contratada sobre a quantidade demandada e executada



RISCO 35: Pagamento por produtos não entregues / serviços não prestados (atenção especial para serviços cuja medição não é objetiva)



RISCO 36: Falhas na fiscalização do contrato



CAUSA

- Falta de indicação tempestiva do fiscal/gestor, não substituição em caso de afastamento, falta de capacidade técnica;
- Falta de recursos operacionais suficientes para realizar a medição adequada do contrato;
- Concentração de poder decisório nas mãos do fiscal/gestor do contrato;
- Má-fé dos agentes públicos.



CONSEQUÊNCIAS

- Pagamento por serviços não prestados e consequente prejuízo para a Administração Pública;
- Tratamento não isonômico em relação aos contratados;
- Não aplicação de penalidade ou baixa efetividade da penalidade aplicada;
- Possibilidade de responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos responsáveis pelo contrato.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Capacitação dos agentes públicos que poderão ser designados como fiscais e/ou gestores;
- Assinatura de termo de responsabilidade, incluindo o conhecimento sobre a vedação de conflito de interesse, por parte dos fiscais e gestores do contrato;
- Outras estratégias de segregação de poder decisório;
- Evitar a repetição de fiscais e gestores designados para os mesmos contratos;
- Equipe de planejamento deve incluir no modelo de execução os recursos necessários para garantir a medição do contrato, inclusive listas de verificação para o recebimento provisório e definitivo.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Abertura de processo administrativo para reaver valores eventualmente pagos indevidamente;
- Responsabilização dos agentes públicos que tenham cometido irregularidade;
- Abertura de processo de responsabilização das empresas que tenham praticado ilícito contra a Administração Pública;
- Fiscal e/ou Gestor do contrato deve ser orientado a comunicar à autoridade competente caso haja (i) alguma divergência levantada pela empresa contratada; ou (ii) falta de condições operacionais para realizar a fiscalização do contrato.

RISCO 37: Pagamento antecipado fora das hipóteses legalmente autorizadas



CAUSA

- Situação emergencial, inclusive por falta de planejamento;
- Silêncio contratual;
- Falta de conhecimento dos agentes públicos;
- Má-fé dos agentes públicos.



CONSEQUÊNCIAS

- Não entrega do produto/serviço contratado e consequente prejuízo à Administração Pública;
- Possibilidade de responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos responsáveis pelo contrato.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Orientação expressa acerca dos procedimentos a serem adotados nos casos de pagamento antecipado, incluindo: (i) justificativa da necessidade para o atendimento da pretensão administrativa; e (ii) as medidas de garantia exigidas do particular;
- A equipe de planejamento deve sugerir as medidas de garantia a serem exigidas do contratado.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Avaliar a possibilidade de anulação do contrato;
- Responsabilização dos agentes públicos que não tenham adotado as medidas recomendadas pela Administração Pública.

RISCO 38: Subcontratação indevida e delegação de execução do contrato



CAUSA

- Ambiguidade das cláusulas contratuais;
- Falta de conhecimento da proibição por parte dos agentes públicos e/ou dos contratados;
- Intenção (má-fé) de driblar proibição de contratar com o Poder Público ou a insuficiência de requisitos de habilitação.



CONSEQUÊNCIAS

- Direcionamento da licitação;
- Questionamento do contrato, podendo resultar inclusive na sua anulação;
- Possibilidade de responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos responsáveis pelo contrato.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Orientação para que os responsáveis pela elaboração do instrumento convocatório e minuta contratual especifiquem a (im)possibilidade de subcontratação, com especificação expressa dos serviços autorizados e dos requisitos de habilitação que devem ser exigidos da empresa subcontratada.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Orientação expressa para que os gestores do contrato registrem expressamente a ocorrência de subcontratação, para viabilizar fiscalização posterior.

RISCO 39: Atraso no pagamento das faturas



CAUSA

- Falta de orçamento;
- Divergências quanto à medição;
- Desorganização interna;
- Má-fé dos agentes públicos.



CONSEQUÊNCIAS

- Utilização de cláusula de suspensão do contrato por parte da contratada;
- Atraso na satisfação da necessidade administrativa;
- Solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, podendo resultar em prejuízo à Administração Pública.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Utilização de cláusula de suspensão do contrato por parte da contratada;
- Atraso na satisfação da necessidade administrativa;
- Solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, podendo resultar em prejuízo à Administração Pública.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Orientação expressa para que, em caso de atraso no pagamento, a área demandante comunique imediatamente à autoridade competente, com a solicitação de que seja devidamente publicada a justificativa do atraso.

RISCO 40: Acréscimo ou supressão de objeto contratado sem a devida justificativa ou sem a devida formalização – aditivos verbais



RISCO 41: Concessão de reajuste ou reequilíbrio indevido



CAUSA

- Situação emergencial, sem tempo suficiente para a formalização de todas as etapas do processo administrativo;
- Falta de conhecimento por parte dos agentes públicos;
- Má-fé dos agentes públicos.



CONSEQUÊNCIAS

- Prejuízo à Administração Pública;
- Anulação do reajuste/reequilíbrio e determinação de devolução dos valores;
- Possibilidade de responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos responsáveis pelo contrato.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Instauração de processo administrativo, com a participação de área contábil – financeira desvinculada da área contratante;
- Orientação para que o processo administrativo seja acompanhado de justificativa do fiscal fundamentando a necessidade de reajuste ou reequilíbrio, com planilha de custos apresentada pelo fornecedor justificando a variação dos preços, solicitação dos documentos que demonstrem a regularidade do fornecedor e consulta nos cadastros de empresa impedidas;
- Necessidade de parecer jurídico como exigência para a concessão de reajuste ou reequilíbrio;
- Determinação de que seja elaborado apostilamento ou termo aditivo para formalizar o novo valor contratual;
- Determinação de publicação imediata, nos portais da transparência, da formalização de reajustes ou reequilíbrios;
- Designação de um responsável por verificar se foi realizada a publicação.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Orientação para que o gestor do contrato comunique imediata/expressamente situações de reajuste/reequilíbrio irregular;
- Responsabilização dos agentes públicos que não tenham observado às normas legais e recomendações do ente público;
- Verificar a proporcionalidade de anulação do reajuste/reequilíbrio não formalizados ou formalizados de forma inadequada;
- Penalização das empresas que tenham praticado condutas ilícitas, após a devida apuração da responsabilidade.

RISCO 42: Prorrogação indevida da vigência do contrato



CAUSA

- Situação emergencial, sem tempo suficiente para a formalização de todas as etapas do processo administrativo;
- Falta de conhecimento por parte dos agentes públicos;
- Má-fé dos agentes públicos.



CONSEQUÊNCIAS

- Situação emergencial, sem tempo suficiente para a formalização de todas as etapas do processo administrativo;
- Falta de conhecimento por parte dos agentes públicos;
- Má-fé dos agentes públicos.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Orientação para que o pedido de prorrogação seja encaminhado com 30 dias de antecedência, com justificativa do fiscal fundamentando a necessidade de prorrogação, pesquisa de preço demonstrando a vantajosidade da prorrogação, solicitação dos documentos que demonstrem a regularidade do fornecedor; e consulta nos cadastros de empresa impedidas;
- Determinação de que sejam acostados ao pedido de prorrogação: cópia do contrato, aditivos, SICAF, CNDT e CADIN;
- Determinação de publicação imediata, nos portais da transparência, de prorrogações contratuais;
- Designação de um responsável por verificar se foi realizada a publicação.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Orientação para que o gestor do contrato comunique imediata/expressamente situações de prorrogação irregular;
- Responsabilização dos agentes públicos que não tenham observado às normas legais e recomendações do ente público;
- Verificar a proporcionalidade de anulação do reajuste/reequilíbrio não formalizados ou formalizados de forma inadequada;
- Penalização das empresas que tenham praticado condutas ilícitas, após a devida apuração da responsabilidade.

RISCO 43: Vencimento de contratos de natureza continuada sem nova licitação iniciada/finalizada



RISCO 44: Quebra da ordem cronológica de pagamento das faturas sem a devida justificativa



RISCO 45: Pagamento de fornecedor em débito com a Fazenda



CAUSA

- Falta de rotinas que exijam a conferência dos documentos que demonstram a regularidade fiscal da contratada no curso da execução do contrato.



CONSEQUÊNCIAS

- Possível responsabilização dos agentes públicos.



MEDIDAS DE TRATAMENTO PREVENTIVAS (ANTERIORES AO RISCO)

- Adoção de modelos de editais que estabeleçam a obrigação do contratado de manter durante toda a execução do contrato todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, bem como cláusula de penalidade para o inadimplemento e cláusula de garantia contratual prevendo a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração pela não manutenção das condições, além das penalidades já previstas em lei;
- Orientação para que, a cada pagamento, seja verificada a regularidade da contratada.



MEDIDAS DE TRATAMENTO MITIGATÓRIAS (POSTERIORES À CONCRETIZAÇÃO DO RISCO)

- Persistindo a irregularidade, a Administração deverá adotar as medidas necessárias à rescisão dos contratos em execução nos autos dos processos administrativos correspondentes, assegurada à contratada a ampla defesa.

RISCO 46: Subjetivismo na condução do processo administrativo e na aplicação de penalidades



RISCOS DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS

A licitação é, por expressa determinação constitucional, a regra geral para as contratações realizadas por órgãos e entidades vinculados à Administração Pública. No entanto, a própria Constituição Federal contempla a possibilidade de que sejam previstas hipóteses legais de contratação direta, nos casos em que o processo licitatório se apresenta inviável ou desvantajoso ao interesse público primário.

Como a contratação direta restringe o universo de potenciais contratantes, as exigências relacionadas à transparência, imparcialidade e prestação de contas devem ser redobradas - até como forma de evitar os riscos de integridade e malversação dos recursos públicos. É fundamental que as interações público-privadas sejam conduzidas de forma republicana, com a adoção de medidas destinadas a evitar suspeitas e ambiguidades.

Grande parte dos riscos de integridade inerentes às contratações diretas já foram tratados junto aos riscos relacionados à Fase Interna das licitações. É o caso dos riscos referentes ao direcionamento do instrumento convocatório, à potencial existência de conflito de interesse em relação aos agentes públicos e os particulares contratados e à falta de transparência das informações pertinentes à contratação. O objetivo da presente seção é mais específico. Pretende-se abordar riscos intrínsecos às contratações diretas, que não se aplicam aos processos licitatórios. Em termos gerais, é possível adiantar a importância de que sejam divulgados, pelo menos:

- Caracterização da situação emergencial, quando for o caso, com a indicação do período de tempo em que a emergência será considerada prevacente, bem como as necessidades que podem ser cobertas com os recursos destinados à situação;
- Justificativa técnica e econômica utilizadas para definir a contratação;
- Informações sobre os requisitos de conformidade do contrato, como data, local e condições de entrega;
- Necessidade à qual a contratação visa satisfazer;
- Ente público e agentes públicos responsáveis pela contratação, bem como indicação de gestor da pasta que realizou a contratação;
- Informações sobre a pessoa física ou jurídica contratada, como: identidade, localização, dados de contato, dados fiscais, dados sobre o quadro societário, medições e pagamentos realizados, entre outros.

RISCO 47: Irregularidades pertinentes ao processo de dispensa de licitação



RISCO 48: Irregularidades pertinentes ao processo de inexigibilidade de licitação



RISCO 49: Falhas na pesquisa de preços no processo de dispensa de licitação



RISCO 50: Falhas na pesquisa de preço no processo de inexigibilidade



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 31000: gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

NBR ISSO 37001: sistemas de gestão antissuborno: requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro: ABNT, 2017.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. Fraud control in Australian government entities. Canberra, 2011. Disponível em: <<https://www.anao.gov.au/work/better--practice-guide/fraud-control-australian--government-entities>>.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Guia de procedimentos e de identificação dos principais riscos em aquisições e contratações diretas destinadas ao enfrentamento da COVID-19. 2020. Disponível em: <<http://dados.sc.gov.br/dataset/3de56ba9-8e7b-4087-925b-71daa5d3e05d/resource/62808130-e10c-4064-8859-c5519e739387/download/guia-de-procedimentos-contratacoes-covid-19.pdf>>.

EBC AGÊNCIA BRASIL. Custo adicional por fraude em licitações pode chegar a 50%, diz OCDE. 2015.

KLITGAARD, Robert. International cooperation against corruption. Finance & Development, v. 35, n. 1, p. 3-6, 1998.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/controle-interno/manual_de_girc__versao_2_0.pdf>.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>, 2016>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf>>.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. Corruption and government: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em resposta à Covid-19. 2020. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Contratações Diretas do TCU. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A-4014D71A8CEA96335>>.

Referencial de combate à fraude e corrupção. 2ª Edição, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A-1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gestão de Riscos em Contratações Públicas no PJSC. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/documents/3526468/5872852/Mapa+de+Riscos/f946114f-2493-d664-f710-6f078534f9c3>>.

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT. Guia de avaliação de risco de corrupção. 2013. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/prosperidade/guia-de-avaliacao-de-risco-de-corrupcao.html>>.

ANEXO II – QUADRO DE ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS

LOT E	ITEM	ESPECIFICAÇÃO	Grupo - classe	Código NUC	UNID.	Detalhamento da Despesa	Quant.	Valor unitário	Valor total
1	1	Transporte de passageiros turno matutino, linha fixa Zootecnia-Chapecó/SC a FECEO-Guatambu/SC (ida e volta 48km*) segunda a domingo, inclusive feriados	0214	500410001	Mensal	339039.26	12	R\$ 13.500,00	R\$ 162.000,00
	2	Transporte de passageiros turno vespertino, linha fixa Zootecnia-Chapecó/SC a FECEO-Guatambu/SC (ida e volta 48km*) de segunda a domingo, inclusive feriados	0214	500410001	Mensal	339039.26	12	R\$ 13.500,00	R\$ 162.000,00
	3	Km excedente	0214	500410001	Km	339039.26	500	R\$ 7,97	R\$ 3.985,00
2	4	Transporte de passageiros turno vespertino, linha fixa Enfermagem-Chapecó/SC a FECEO-Guatambu/SC (ida e volta 47km**) as quintas-feiras quinzenalmente (15 em 15 dias)	0214	500410001	Mensal	339039.26	12	R\$ 1.000,00	R\$ 12.000,00
	5	Km excedente	0214	500410001	Km	339039.26	500	R\$ 7,97	R\$ 3.985,00

*O km previsto nos itens 1 e 2 compreende o trajeto de ida e volta do Ponto 1 ao Ponto 2 (ida e volta) e considera a saída do estacionamento da UDESC Zootecnia/Chapecó até a última parada no Galpão de Ruminantes dentro da Fazenda Experimental.

** O km previsto no item 4 compreende o trajeto de ida e volta do Ponto 1 e Ponto 2 (ida e volta) e considera a saída em frente ao prédio da UDESC Enfermagem/Chapecó até o Horto Medicinal dentro da Fazenda Experimental.

Lote 1 / Endereços:

Linha Fixa: Udesc Zootecnia-Chapecó / Guatambu - FECEO:

Ponto 1.: Zootecnia-Chapecó/UDESC: Rua Beloni Trombetta Zanin, 680 E, Bairro Santo Antônio, Chapecó/SC - Estacionamento

Ponto 2: Guatambu/FECEO - Fazenda Experimental do CEO/UDESC: Estrada Porto Chalanta, S/N, Guatambu/SC; parada inicial na Portaria e última parada no Setor de Ruminantes (Galpões);

Turnos e Horários:

Matutino: Saída: 7h – Udesc Chapecó / Guatambu-FECEO
Retorno: 11h - Guatambu-FECEO / Udesc Chapecó

Vespertino: Saída: 13:30h – Udesc Chapecó / Guatambu-FECEO
Retorno: 17:30h - Guatambu-FECEO / Udesc Chapecó

Lote 2 / Endereços:

Linha Fixa: Udesc Enfermagem-Chapecó / Guatambu - FECEO

Ponto 1: Enfermagem/Chapecó: Rua Sete de Setembro, 91D - Centro, Chapecó/SC – Em frente ao prédio;

Ponto 2: Guatambu/FECEO - Fazenda Experimental do CEO/UDESC: Estrada Porto Chalana, S/N Guatambu/SC, parada em frente ao Horto Medicinal dentro da Fazenda Experimental.

Turnos e Horários:

Vespertino (às quintas-feiras quinzenalmente):

Saída: 13h – Chapecó-Enfermagem / Guatambu-FECEO

Retorno: 16h30min - Guatambu-FECEO / Chapecó-Enfermagem

Os horários poderão sofrer alterações de acordo com a demanda da Administração, sendo avisado previamente e de acordo com a contratada.

Os serviços somente terão início a partir da emissão da respectiva ordem de serviço, sendo que o pagamento será realizado de acordo com o valor unitário contratado somente dos dias efetivamente prestados.



Assinaturas do documento



Código para verificação: **HLIW7397**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CLERILEI APARECIDA BIER (CPF: 462.XXX.329-XX) em 18/10/2024 às 15:50:00

Emitido por: "AC ONLINE RFB v5", emitido em 10/04/2024 - 12:23:23 e válido até 10/04/2027 - 12:23:23.

(Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/VURFU0NfMTlwMjJfMDAwMjY5OTZfMjcwMzRfMjAyNF9ITEIXNzM5Nw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **UDESC 00026996/2024** e o código **HLIW7397** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.