UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

FERNANDA ANSELMO TARSITANO

Estratégias de Captura de Renda por Sobrepreço e medidas corretivas na consolidação do
assunto pelo Tribunal de Contas da União Brasileiro

Orientador: Prof. Dr. André Carlos Busanelli de Aquino

Ribeirão Preto

2012

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. João Grandino Rodas

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Sigismundo Bialoskorki Neto

Chefe do Departamento de Contabilidade

Profa. Dra. Adriana Maria Procópio de Araújo

FERNANDA ANSELMO TARSITANO

Estratégias de captura de renda por sobrepreço e medidas corretivas na consolidação do assunto pelo Tribunal de Contas da União Brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão Original.

Orientador: Prof. Dr. André Carlos Busanelli de Aquino

VERSÃO CORRIGIDA DA
☒ DISSERTAÇÃO
☐ TESE
O ORIGINAL SE ENCONTRA
DISPONÍVEL NA FEA-RP/USP

RIBEIRÃO PRETO

2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Tarsitano, Fernanda Anselmo.

Estratégias de captura de renda por sobrepreço e medidas corretivas na consolidação do assunto pelo Tribunal de Contas da

União Brasileiro.

64 p. : il. ; 30 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia,

Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP.

Orientador: Aquino, André Carlos Busanelli.

1. Tribunal de Contas da União. 2. Acórdãos. 3. Lei de Licitações. 4. Estratégias de captura de renda.

FERNANDA ANSELMO TARSITANO

Nome: TARSITANO, Fernanda Anselmo

Título: Estratégias de captura de renda por sobrepreço e medidas corretivas na consolidação do assunto pelo Tribunal de Contas da União Brasileiro

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

*À Deus, pela força e coragem.
À minha família, com eterna gratidão, pelo
amor e apoio incondicionais durante a
elaboração deste trabalho.
À minha mãe, meu exemplo e meu
modelo.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor André Carlos Busanelli de Aquino, pela paciência inabalável e pela fé depositada em mim.

Ao Professor Doutor Francisco Anuatti Neto, pela enorme contribuição na elaboração deste trabalho.

Às minhas tias Sandra e Wilma, pelo incentivo e ajuda na conclusão do mestrado.

Aos meus pais, por tudo.

RESUMO

TARSITANO, F. A. Estratégias de captura de renda por sobrepreço e medidas corretivas na consolidação do assunto pelo Tribunal de Contas da União Brasileiro. 2012. 66 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

Esta pesquisa analisa um conjunto de 76 decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União Brasileiro, relativas às irregularidades de sobrepreço em contratos de obras públicas federais licitadas e executadas, com o objetivo de identificar estratégias de captura de renda e as respostas da Corte de contas. Estas decisões são denominadas de acórdãos e foram selecionadas pelo próprio Tribunal para servirem de paradigma para futuras decisões. A pesquisa identificou 4 diferentes estratégias de captura de renda envolvendo manipulação de índices referenciais de preço de itens unitários e verificou que as determinações contidas nos acórdãos analisados limitam-se a corrigir a irregularidade e a penalizar os responsáveis com multas previamente conhecidas.

Palavras-Chave: Tribunal de Contas da União. Acórdãos. Lei de Licitações. Estratégias de captura de renda.

ABSTRACT

TARSITANO, F. A. Overpricing rent-seeking strategies and corrective measures for matter consolidation by the Brazilian Supreme Audit Court. 2012. 66 f. Dissertation (Master) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

The study analyzes 76 decisions made by the Brazilian Supreme Audit Court, regarding overpricing irregularities in public bidding contracting for federal construction and execution, in order to identify rent-seeking strategies and Court responses. These decisions are called “acórdãos” and they were selected by the Supreme Audit Court to guide future decision making. The study identified 4 different rent-seeking strategies involving the manipulation of price reference indexes for unit items and it also verified that the decisions are limited to correct the irregularity and to penalize the responsible ones with prior known fines.

Keywords: Supreme Audit Institution. Decisions. Procurement Law. Rent-seeking Strategies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de acórdãos selecionados por ano pelo TCU	41
Tabela 2 – Distribuição dos 76 acórdãos por estratégias de captura de renda e por tipos de processos	47
Tabela 3 – Distribuição dos 76 acórdãos por estratégias de captura de renda e por medidas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União	50

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas da Contratação de Obras Públicas	19
Figura 2 – Fases do Processo Licitatório	24
Figura 3 – Jurisprudência Sistematizada do TCU – Navegação em “árvore”	42

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Análise de Conteúdo dos acórdãos integrantes da jurisprudência de sobrepreço do TCU	57
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ANTECEDENTES TEÓRICOS	13
3 CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	18
3.1 Instrumentos de contratação	19
3.2 Processo Licitatório	21
3.2.1 Fase interna	22
3.2.2 Fase externa	23
3.3 Execução do contrato	25
3.4 Sistemas de referência de preço	27
4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	30
4.1 Poder sancionador do Tribunal de Contas da União e suas limitações	34
5 IRREGULARIDADE DE SOBREPREGO	37
6 ANÁLISE DE CONTEÚDO	39
7 ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	43
7.1 Análise das estratégias de captura de renda desenvolvidas pelos agentes envolvidos na contratação	45
7.2 Análise das medidas tomadas pela Corte do Tribunal de Contas de União	47
7.3 Conclusão da análise	50
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	54
APÊNDICE A.....	57

1 INTRODUÇÃO

Em uma arena política determinada regulação pode ocorrer de inúmeras formas, dependendo do ponto de vista de quem a formula. É fato, porém, que cada uma dessas formas é capaz de gerar determinados custos, na medida em que proporciona benefícios e prejuízos para as partes que estão transacionando.

Neste sentido, a regulação tem o importante papel de mitigar as estratégias utilizadas pelos agentes público e privado para capturar valores de maneira devida ou indevidamente, no momento em que participam do processo de contratação de obra pública. Isto se deve ao fato de que, no setor público, a legislação federal determina que as negociações sejam realizadas por meio de licitações, razão pela qual cabe ao Poder Legislativo disciplinar este procedimento de contratação e proporcionar maior segurança tanto para os envolvidos quanto para a população em geral. Desta forma, no entender do trabalho de BAJARI, MCMILLAN e TADELIS (2009), o uso de licitação no setor público poderia ser justificado por três razões: competitividade, igualdade de oportunidade e prevenção de corrupção.

A regulação referente às licitações ocorridas em território brasileiro foi legislada em 1993, por meio da Lei nº 8.666, a Lei de Licitações. Esta regulação foi criada e desenvolvida com o objetivo de impor regras e disciplinar todo o processo de contratação com recursos federais no Brasil entre poder público (contratante) e agente privado (contratado).

Contudo, apesar de seus avanços, a Lei 8.666/93 ensejou diversas alterações em seu conteúdo por meio de medidas provisórias, razão pela qual em junho de 1994 foi editada a Lei 8.883 e em 1997 iniciou-se verdadeiro debate no sentido de uma possível substituição da legislação até então aplicada às licitações ocorridas no país.

O fato é que a Lei de Licitações, ainda que não perfeita aos olhos de muitos, é a principal legislação reguladora do processo de contratação de obra com recursos públicos no Brasil. Suas “imperfeições” ou brechas contratuais dão abertura para diferentes estratégias objetivo maior benefício econômico pelos agentes envolvidos.

Seguindo o pressuposto comportamento de WILLIANSO (1975), os agentes que desenharam a regulação, e que operam a contratação pública, apesar de intencionarem agir racionalmente, conseguem antecipar situações e prever soluções *ex ante* apenas para algumas situações dadas restrições cognitivas inerentes do indivíduo. Surgem, assim, as falhas e lacunas deixadas por esta legislação, as quais, juntamente com o oportunismo potencial dos

agentes envolvidos, ensejam diversas possibilidades de ineficiências, ou mesmo fraudes, ainda que nem sempre, nos processos de contratação de obras públicas federais.

Desta forma, com o intuito de evitar ou pelo menos minimizar as estratégias de captura de renda por parte dos agentes contratantes, o Congresso Nacional Brasileiro conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União, órgão público criado para fiscalizar as contas da República Brasileira. As obras públicas federais licitadas são, então, fiscalizadas por equipes técnicas deste Tribunal, o qual deverá, dentre outras funções além da fiscalização, julgar e condenar os processos iniciados por suspeitas de irregularidades.

No decorrer destes processos, a Corte do Tribunal de Contas de União profere decisões chamadas juridicamente de “acórdãos”, na tentativa de sanar as irregularidades encontradas nas obras fiscalizadas. A esse conjunto de decisões passadas, utilizadas por todos os operadores do Direito para consolidação de temas polêmicos, é dado o nome de “jurisprudência”. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, entretanto, não é formada por todas as decisões que sua Corte profere. O próprio Tribunal seleciona e separa determinados acórdãos, por considera-los mais importantes, para servirem de paradigmas para casos futuros, objetivando, com isso, completar as lacunas deixadas pela legislação vigente, dando-lhe reforço ou interpretações para minimizar as futuras tentativas de capturas de renda lícitas ou ilícitas, mas que, de certa forma, ocasionam custos não previstos anteriormente, utilizadas pelos agentes envolvidos, bem como responsabilizar aqueles que estiverem envolvidos em esquemas fraudulentos.

O trabalho analisou os acórdãos selecionados e disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e identificou quatro tipos de estratégias utilizadas por agentes públicos e privados para capturar renda de forma lícita e ilícita em contratação de obras públicas federais. Foi possível identificar, também, as medidas impostas pela Corte do Tribunal de Contas da União, bem como analisar suas imposições e correções como norteadores de conduta.

O tipo de irregularidade mais recorrente cometido pelos agentes envolvidos na contratação é o do sobrepreço, dado que implica na cotação de bens ou serviços necessários para a realização da obra de forma superior aos valores praticados no mercado. Assim, para melhor entender o fenômeno em questão, a pesquisa analisou os acórdãos disponíveis referentes a irregularidades de sobrepreço, que foram separados para compor a jurisprudência da Corte do Tribunal de Contas da união.

A técnica da análise de conteúdo foi realizada em 76 acórdãos que fazem parte dos precedentes consolidados, encontrados na jurisprudência referente à sobrepreço do Tribunal, analisando os agentes públicos e privados envolvidos nos esquemas, os tipos de obras fiscalizadas, as estratégias utilizadas pelos agentes para capturar renda por meio de sobrepreço e a posição da Corte do Tribunal de Contas da União perante essas estratégias.

Além desta introdução, o texto está organizado da seguinte forma: primeiro é realizado um breve estudo sobre as teorias envolvidas na pesquisa; em seguida, são abordados os principais temas referentes a contratação de obras no setor público; após, é apresentada a análise de conteúdo desenvolvida nas decisões do TCU e por fim são analisados e discutidos os resultados obtidos.

2 ANTECEDENTES TEÓRICOS

A incompletude contratual existente nas transações de aquisição de bens é reconhecida por trabalhos que datam desde o ano de 1984. CHAKRAVARTY e MACLEOD (2009) mostram que a literatura precursora sobre contratos incompletos inclui os estudos de ROGERSON (1984), GROUT (1984), HART e MOORE (1988), e TIROLE (1986), os quais reconhecem que, na presença de um contrato ineficiente ou incompleto, ambas as partes tenderão à renegociação que provocará incentivos inadequados¹.

A confecção de um contrato incapaz de antecipar e lidar apropriadamente com todas as contingências que podem surgir antes, durante e depois de uma transação é inevitável. Dada a racionalidade limitada existente na elaboração do contrato e ao comportamento estratégico do oportunismo identificado na quebra contratual, os agentes estão suscetíveis a adaptações e ajustes (WILLIANSO, 2002). Ademais, de acordo com SILVA e COSTA Jr. (2011), os mercados não podem ser perfeitos, pois as informações não são conhecidas de forma simétrica, permitindo desigualdades de poder quando na presença um ato de troca.

WILLIANSO (1985) sugere três tipos de racionalidade. O primeiro refere-se à impossibilidade dos agentes lidarem com todas as variáveis existentes. O segundo, considerado pelo autor como uma forma intermediária de racionalidade limitada, está presente na limitação cognitiva individual dos agentes econômicos. O terceiro tipo é representado pela racionalidade orgânica, na qual as instituições, como o mercado, a moeda, entre outros, não são planejadas e, por esta razão, existem situações em que a ignorância funciona mais efetivamente do que o conhecimento na organização da sociedade.

Da mesma forma, WILLIANSO (1985) propõe três tipos de comportamentos baseados no interesse próprio. O primeiro é o oportunismo, verificado na postura estratégica do agente em maximizar seu próprio interesse. O segundo está presente no simples comportamento de aproveitar as oportunidades existentes. Por fim, o terceiro tipo refere-se à obediência, onde o agente segue o que lhe é imposto. A combinação do oportunismo com as falhas resultantes da incompletude contratual provoca custos para as partes que estão transacionando.

¹ Ver Ganuza (2007) e Gasper and Leite (1989) para uma leitura mais compreensiva sobre porque os contratos são renegociados.

A incompletude contratual cria incentivos para que os participantes da contratação respondam estrategicamente e, como resultado, os custos finais seriam diferentes daqueles contidos na proposta inicial, além de incluírem custos com adaptação e renegociação (BAJARI, HOUGHTON e TADELIS, 2007). Esses autores ainda esclarecem que os contratos de aquisição tanto no setor privado como no setor público são incompletos tendo em vista que os planos e as especificações dos bens e serviços do contrato são alterados e redefinidos após a sua outorga para o contratado selecionado.

A busca pelo ganho privado, dentro ou fora das normas econômicas e sociais, onde os agentes comportam-se de maneira a obter privilégios econômicos do governo, é tratada pela literatura como teoria do *rent-seeking*. Esta teoria data dos anos 60, com o trabalho pioneiro de TULLOCK (1967), e tem como tema central o problema da dissipação de rendas por meio de buscas pelos agentes por monopólio ou proteção legais².

Tanto o agente público quanto o privado age conforme seus próprios interesses e, havendo a possibilidade de transferência de renda, tende buscá-la, respeitando ou não as limitações impostas pelo sistema. Contudo, no momento em que a incompletude contratual abre brechas, passam a existir possibilidades de aumento de renda não justificado, associado ao risco do encerramento do contrato nesta situação. Esse aumento é realizado em contratos de preço global pelo acréscimo injustificado do valor total da obra, ou em contratos de preço unitário por meio de cotações supervalorizadas dos quantitativos de itens componentes. As ações realizadas pelo agente público e pelo agente privado para obter ganhos não justificados constituem estratégias de captura de renda.

Mecanismos como o Tribunal de Contas da União mitigam a captura de renda exercendo *enforcement* por meio da fiscalização e julgamento das contas públicas. O conceito de *enforcement*, neste contexto, pode ser entendido como o cumprimento das restrições às interações humanas, sendo estas formais, tais como regras, leis, constituições, etc., ou informais, tais como normas de comportamento, convenções, códigos de conduta, etc. (CUNHA, 2011).

A respeito da efetiva aplicação da lei, o trabalho de IMMORDINO e POLO (2007) teve como objetivo compreender os mecanismos utilizados pelo Poder Público para desencorajar condutas ilícitas, uma vez que, na presença de um contrato incompleto, os agentes seriam capazes de praticar qualquer ação ilegal sem levar em conta as consequências.

² Para referências básicas sobre a teoria do *rent-seeking*, ver Krueger (1974), Posner (1975), Buchanan (1980) e Tollison (1982).

O *enforcement* seria, então, responsável por diminuir os incentivos que levam os agentes a maximizarem seus interesses e a capturar renda a qualquer custo.

As ineficiências existentes na contratação pública persistem, porém, dada a complexidade da contratação no setor público. Sob essa ótica, BAJARI, MCMILLAN e TADELIS (2009) propuseram um estudo sobre as duas formas de se fazer uma contratação: licitação e negociação. A pesquisa dos autores analisou os prós e os contras dos dois procedimentos, além dos pontos a serem observados pelo contratante na hora de optar por um deles. No âmbito de aquisição no setor público, os autores defendem o uso de licitação, explicando que este procedimento evita favoritismo e corrupção política na escolha do projeto. Para eles, o processo de licitação é menos propenso à corrupção, já que permite a entrada livre de qualquer licitante em potencial e possui critérios objetivos para selecionar o projeto vencedor.

O uso de licitação no setor público foi justificado anteriormente no trabalho de BAJARI e TADELIS (2001) por três razões: competitividade, igualdade de oportunidade e prevenção de corrupção. O estudo ressalta, entretanto, que apesar das vantagens do processo de licitação, a corrupção muitas vezes se faz presente, em razão da falta de informação *ex ante* e da não adaptação após a contratação. Neste contexto, uma das conclusões levantadas foi a de que quando o projeto a ser executado é complexo, o uso de negociação para contratação é mais indicado em função das particularidades e especificidades exigidas (BAJARI, MCMILLAN e TADELIS, 2009).

No Brasil as aquisições do setor público são obrigatoriamente precedidas de licitação pública, processo responsável por selecionar a proposta mais vantajosa e com o melhor custo benefício³. Existe, assim, um desalinhamento com a literatura, uma vez que a negociação como forma de contratação não é opção para o Poder Público Brasileiro. Este é um fato crítico dado que serviços complexos como obras, dificultam o desenho do contrato desde a fase de elaboração dos projetos básico e executivo que vão ser a base do desenho do Edital, e consequentemente irão balizar o processo de licitação e desenho do contrato, carregando eventuais indefinições que podem causar ou não ineficiências contratuais.

A regulação responsável por disciplinar os processos licitatórios de obras públicas federais no Brasil é incompleta e os contratos que dela se originam são passíveis estratégias

³ A lei de licitações define como mais vantajosa a proposta apresentada com o melhor custo benefício para a administração pública, podendo fazer referência à proposta com o menor preço, ou com a melhor técnica, ou, ainda, com o menor preço e melhor técnica conjuntamente, dependendo do que estiver estabelecido no edital.

lícitas e ilícitas por parte dos agentes envolvidos. Dado isso, o órgão público cuja obrigação é fiscalizar e julgar as irregularidades encontradas é, também, responsável pelo *enforcement*. O agente público delega a construção de determinada obra pública para o agente privado, que por sua vez, é responsável por todo o processo de construção da obra contratada. A incompletude da regulação, bem como a presença de racionalidade limitada, oportunismo em potencial e assimetria de informação entre as partes, criam um ambiente com incentivos que possibilitam aos agentes contratantes a elaboração de estratégias de captura de renda e captura de valores não justificados.

3 CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Obra pública é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público imóvel e toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (Art. 6º, LEI 8.666/93).

A administração pública, sendo esta direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, utiliza a contratação de obra pública para atender aos interesses públicos da sociedade. Essas obras são de sua responsabilidade ou delegadas, mas sempre financiadas por recursos públicos, razão pela qual são obrigadas a seguir e respeitar procedimentos previstos em lei a fim de garantir a seleção da proposta com o melhor custo-benefício para o Estado.

No Brasil, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta. (Art. 37, XXI, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A regulação criada pelo poder legislativo brasileiro responsável por disciplinar os procedimentos de licitação é a lei federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, além das disposições já contidas na própria Constituição Federal⁴. Os procedimentos contidos nesta lei compreendem o processo administrativo realizado pelo poder público a fim de contratar a proposta que for mais vantajosa para administração pública⁵.

⁴ O artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal delega à União a competência privativa de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, as quais serão de observância obrigatória para as demais esferas do governo.

⁵ A lei de licitações define como mais vantajosa a proposta apresentada com o melhor custo benefício para a administração pública, podendo fazer referência à proposta com o menor preço, ou com a melhor técnica, ou, ainda, com o menor preço e melhor técnica conjuntamente, dependendo do que estiver estabelecido no edital.

Figura 1 – Etapas da Contratação de Obras Públicas

3.1 INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÃO

A lei de licitações estabelece no seu artigo 22 as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, pregão, concurso e leilão.

Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (LEI nº 8.666/93, art. 22, §1º). Esta modalidade de licitação é aplicável para contratos de obra de engenharia com valor acima de R\$1.500.000,00 ou para contratos de compras e serviços com valor acima de R\$650.000,00.

A Tomada de preços ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento, os quais depositam seus envelopes contendo a proposta e os preços (LEI nº 8.666/93, art. 22, §2º). Esta modalidade de licitação é aplicável para contratos de obra de engenharia com valor até R\$1.500.000,00 ou para contratos de compras e serviços com valor até de R\$650.000,00.

Convite é a modalidade de licitação existente entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela própria unidade administrativa (LEI nº 8.666/93, art. 22, §3º). Pode-se utilizar a modalidade de convite em obras de engenharia de valor até R\$150.000,00 e compras e outros serviços de valor até R\$80.000,00.

Essas três modalidades de licitação – concorrência, tomada de preços e convite – possuem semelhanças e podem ser destinadas para a mesma finalidade. As modalidades de pregão, concurso e pregão, entretanto, não são utilizadas em obras ou serviços de engenharia, razão pela qual não serão especificadas neste trabalho.

A lei de licitações estabelece, também, três tipos principais de licitação: menor preço, melhor técnica e técnica e preço, conjuntamente (Art. 45, §1º, LEI nº 8.666/93).

O tipo menor preço leva em consideração o preço como único fator de julgamento, tendo como critério de classificação das propostas o menor preço apresentado. No tipo melhor técnica o que a administração pretende é a obra, o serviço, o equipamento ou o material mais eficiente, mais durável, mais aperfeiçoado, mais rápido, mais rentável e mais adequado (MEIRELLES, 2009). O tipo técnica e preço é o tipo utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos (Art. 46, LEI nº 8.666/93).

Com relação à execução das obras e dos serviços, o artigo 10 da lei nº 8.666/93 determina que esta seja realizada sob a forma de execução direta, quando a administração pública utilizar meios próprios, ou de execução indireta, quando a administração contratar terceiros para executarem a obra ou o serviço. Na execução indireta, ou seja, quando a administração pública delega a execução de determinada obra pública para um terceiro – mediante procedimento licitatório – a contratação pode ser feita sob quatro regimes: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral.

A empreitada por preço global é utilizada quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total (Art. 6, VIII, a, LEI nº 8.666/93). Este regime é utilizado em contratações de objetos mais comuns, quando os quantitativos de materiais empregados são

pouco sujeitos a alterações durante a execução da obra ou da prestação de serviços e podem ser aferidos mais facilmente (TCU, Orientações básicas)⁶.

A empreitada por preço unitário é utilizada quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo de unidades determinadas (Art. 6, VIII, b, LEI nº 8.666/93). É empregada com mais frequência em projetos de maior complexidade, cujas quantidades de serviços e dos materiais relativos às parcelas de maior relevância e do valor significativo não são definidas de forma exata no ato convocatório, nem tampouco no orçamento apresentado junto à proposta (Orientações básicas, TCU).

A tarefa é utilizada quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais (Art. 6, VIII, d, LEI nº 8.666/93).

Por fim, a empreitada integral diz respeito quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada (Art. 6, VIII, e, LEI nº 8.666/93).

3.2 PROCESSO LICITATÓRIO

As modalidades e tipos de licitação são necessárias para a definição do objeto sujeito ao processo licitatório da Lei nº 8.666/93, regulação esta criada para disciplinar tanto o momento *ex ante* da contratação, ou seja, a fase da escolha da melhor proposta e elaboração do edital, quanto o momento *ex post* da contratação, impondo normas que dizem respeito a alterações, revisões, rescisões contratuais e aplicação de sanções aos agentes contratantes.

De acordo com a lei, o processo de contratação por licitação comporta duas fases principais, fase interna e fase externa, conforme detalhado na figura 2. Na fase interna, a administração pública, na posição de contratante, planeja a contratação, especifica a obra e dá início à elaboração do edital. Já na fase externa, a administração recebe as propostas apresentadas pelos candidatos licitantes para avaliação e seleciona a proposta válida que melhor atende ao edital.

⁶ Documento disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/TCU/comunidades/licitacoescontratos/15%20Fase%20Interna.pdf>> último acesso em 12.06.2012

3.2.1 FASE INTERNA

A fase interna tem início com a solicitação expressa, por determinado setor, para a compra de um bem ou a realização de um serviço, seguida da aprovação da autoridade competente e autorização para instauração do processo licitatório.

Inicia-se, como isso, alguns estudos iniciais para a elaboração do edital, mediante a estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, além de indicação de recursos orçamentários para tal despesa, elaboração dos projetos básico e executivo da obra e detalhamento do orçamento em custos unitários. Os materiais, equipamentos e serviços necessários são averiguados, as especificações técnicas são elaboradas e a modalidade de licitação é escolhida.

O projeto básico de uma obra é a peça mais importante para a execução de uma obra de qualidade com custo de mercado, dado que objetiva uma pré-concepção dos serviços, delineando todas as condições econômicas que constituem o empreendimento. Seguido do projeto básico, o projeto executivo consiste em um conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

O projeto básico, porém, é obrigatório em casos de obras e serviços e deve conter um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (Art. 6º, IX, LEI nº 8.666/93)⁷. Um projeto básico deficiente, por exemplo, pode ocasionar

⁷ O artigo 65, IX, da Lei nº 8.666/93 definiu seis elementos necessários ao projeto básico: a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem; c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; e f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

custos futuros para sua correção e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro entre as partes. Existe, assim, um custo *ex ante* para se elaborar um projeto básico não suscetível a brechas ou a irregularidades que, em momento posterior, poderão ser aproveitadas pelo agente privado para maximizar seu benefício econômico.

Tanto a definição do objeto a ser contratado como a exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, independente se a empreitada for via preço global, tarefa ou empreitada integral (LEI nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, II), resultam em custos *ex ante* para a administração pública contratante.

A elaboração do edital de acordo com as determinações e especificações definidas pela regulação resulta em um parecer jurídico que autoriza a licitação e inicia a fase externa do processo de contratação (Figura 2).

3.2.2 FASE EXTERNA

A segunda fase tem início com a publicação do aviso de convocação para fixar as condições da licitação. O documento publicado, edital, possui todas as especificações e determinações do procedimento licitatório da obra e da execução do contrato, devendo, portanto, estar em conformidade com a regulação vigente. Qualquer irregularidade ou falha encontrada no edital pode ser objeto de impugnação pelos interessados na contratação, antes da abertura dos envelopes que contém as propostas.

Com a abertura dos envelopes, os documentos de habilitação são recebidos, examinados e julgados, sendo que, da decisão que julga como inabilitado o interessado para participar da licitação, cabe recurso administrativo no prazo de 5 dias (Art. 109, LEI 8.666/93). Depois de definidos os participantes habilitados, as propostas são examinadas, julgadas e classificadas. Uma vez publicado o aviso de classificação, com o anúncio da proposta vencedora, os participantes podem recorrer da análise e julgamento das propostas na mesma forma do art. 109 da Lei de licitações.

A fase externa é encerrada com a homologação do processo licitatório, pela autoridade competente, após a verificação da sua legalidade e conveniência, seguida da adjudicação do objeto do contrato ao vencedor da licitação.

O contrato firmado entre a administração pública e o licitante vencedor se trata de um contrato administrativo, regulado pelos preceitos de direito público, e deve estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vincula (Art.54, §1º, LEI nº 8.666/93). Esse contrato envolve custos *ex ante* de desenho, redação e implementação para a administração pública, pois esta busca reduzir as incertezas e a incompletude contratual que podem levar a condutas, ainda que lícitas, no sentido de obter maior vantagem econômica por parte do agente privado vencedor da licitação.

Por conta da sua natureza de contrato de adesão, o contrato firmado na contratação de obra pública por licitação é previamente elaborado e formatado, devendo o agente privado consentir com os termos propostos. Para a elaboração desse contrato, o agente público incorre em custos ocasionados pela especificidade do objeto licitado, pela elaboração detalhada das propostas, além daqueles resultantes da previsão e descrição de todas as contingências e situações que possam ocorrer durante a execução do contrato.

Figura 2 – Fases do processo licitatório

3.3 EXECUÇÃO DO CONTRATO

A inerente incompletude dos contratos firmados entre poder público e agente privado não implica, necessariamente, em ineficiência ou inadequação. Ineficiente é o contrato que não se presta ao propósito pelo qual foi criado, ou seja, não alcança os objetivos previamente determinados. Inadequado é o contrato que, apesar de eficiente, não é apropriado para a situação proposta. No caso da contratação de obra pública, os contratos, apesar de incompletos, são adequados, posto que apropriados para o objeto da contratação. Se são ou não eficientes, dependerá não só do nível de completude da sua criação como também da forma como será executado.

O fato é que a incompletude existente neste tipo de transação enseja condutas no sentido de promover maior vantagem econômica. O agente privado, quando se depara com um contrato com brechas e falhas na sua criação, assume a postura de maximizar seus interesses e conseguir benefícios anteriormente não previstos.

Assim, as incertezas envolvidas nas especificações incompletas dos contratos realizados entre agente público e privado, em razão dos eventos e contingências não previstos anteriormente, podem acarretar alterações contratuais e estas geram custos *ex post* para a administração pública.

A lei de licitações elenca, em seu artigo 65 e incisos, todas as possibilidades de alteração contratual e especifica os casos em que essas alterações se dão unilateralmente pela administração pública ou por acordo entre as partes contratantes.

O contrato é alterado unilateralmente pela administração em dois casos: a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; e b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela regulação (Art. 65, I, a e b, LEI nº 8.666/93).

A lei fala em variação de até 25%, para mais ou para menos do valor inicial atualizado do contrato, como limite de alteração quantitativa aceitável (Art. 65, § 1º, LEI nº 8.666/93). No caso de acréscimo que ultrapasse esse limite, a administração deverá proceder à rescisão contratual e abrir novo processo licitatório, conforme determinado pelo artigo 78, XIII da lei 8.666/93. DEMSETZ (1967) entende, contudo, que os custos com a realização de novo

processo licitatório seriam muito elevados, razão pela qual a administração pública é compelida a conceder as alterações que se fazem necessárias.

O artigo 65, inciso II da lei de licitações estabelece quatro situações em que o contrato efetuado entre administração pública e licitante vencedor pode ser alterado por acordo das partes: a) quando conveniente a substituição da garantia de execução; b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; e d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Considerando o preço unitário como base da negociação, os agentes podem aproveitar-se das divergências de aceitabilidade em um projeto e manipular os preços dos quantitativos para obter benefício econômico próprio. A alteração contratual possibilita ao agente oportunista aumentar o valor de determinados itens unitários para preços acima dos de mercado, de forma a causar prejuízo para os cofres públicos.

Os aditamentos gerados por falhas no projeto básico, por exemplo, envolvem o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e a diminuição dos quantitativos dos itens de preços inferiores, limitado ao máximo de 25% autorizado pela regulação. Esta prática conhecida no mercado como “jogo de planilha” gera custos *ex post* para a administração, em decorrência da possibilidade de alteração contratual, a qual só existe para regular as brechas não sanadas no momento da elaboração do contrato.

Assim, as repactuações ocorridas ao longo do contrato, com modificações de projeto não previstas inicialmente, promovem a captura de lucros adicionais por parte da empresa contratada e determinam seus níveis de lucratividade. Esta quebra contratual, decorrente da ocorrência de comportamento oportunista face à incompletude do contrato firmado entre

agente público e privado, incentiva as partes a aproveitarem-se das brechas encontradas *ex post* e capturarem renda não realizada na troca.

Consequentemente, a quebra contratual, decorrente da ocorrência de comportamento oportunista face à incompletude do contrato firmado entre agente público e privado, incentiva a parte prejudicada a procurar o sistema legal para fazer valer o compromisso anterior, ocasionando outros custos *ex post* com disputas judiciais e solução de conflitos.

3.4 SISTEMAS DE REFERÊNCIA DE PREÇOS

Em um ambiente de contratação por licitações, seja por preço global ou por preço unitário, a base de formação do valor do contrato é o preço unitário de cada item de insumo ou serviço e quantidade destes itens, descritas nos projetos básico e executivo. Independentemente do tipo da contratação, a divulgação do preço unitário e da quantidade de cada item que compõe o conjunto da obra permite comparabilidade e julgamento de como o preço do contrato varia ao longo das fases da obra e entre fornecedores.

O orçamento para contratação de obras públicas deve, portanto, ser representado por uma planilha, contendo o nome da obra, o nome dos contratantes, a data-base do orçamento, além da discriminação de todos os componentes do objeto contratado, com seus respectivos quantitativos e custos unitários de material e mão-de-obra, custo total de cada item, bonificações e despesas indiretas (BDI), custo total do objeto e o preço final da obra (LEI nº 8.666/93).

O Tribunal de Contas da União consolidou em uma de suas súmulas o entendimento pacificado de que as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e de BDI (bonificações de despesas indiretas) integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devendo constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas (Súmula 258/2010 do TCU).

A lei fala em preços praticados no mercado nacional como parâmetro para os preços apresentados nas propostas. O preço de mercado, contudo, depende de variáveis econômicas como região geográfica da obra, característica do terreno, disponibilidade da matéria-prima,

transporte, entre outras, devendo ser definido para compor os projetos das obras a serem contratadas.

De forma a padronizar o custo de obras e serviços contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, a administração pública criou sistemas de referência de preços, constituídos por tabelas que contém os valores de insumos e de serviços, os quais são elaborados e definidos para cada região, levando-se em conta as especificidades de cada localidade, com base em dados coletados junto a fornecedores dos mercados locais e publicados por órgãos públicos ou privados.

Os preços desses sistemas referenciais são obtidos por meio de sistema de coleta junto a fornecedores de materiais, equipamentos e mão-de-obra nos locais representativos das diversas regiões brasileiras. Os preços da contratação não podem, assim, refletir valores superiores aos preços que a administração encontraria se contratasse diretamente no mercado.

Desta forma, para facilitar a fiscalização, adequação e regularidade dos preços cotados nas planilhas orçamentárias para os itens unitários necessários para a construção da obra, foram criadas tabelas de referência de preços para diferentes setores, que representam o teto dos preços admitidos em uma contratação de obra pública. Os dois principais sistemas de referência de preço são o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) e o Sistema de Custos Rodoviários (SICRO).

O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI é um sistema de pesquisa mensal que informa os custos e índices da construção civil e tem a Caixa Econômica Federal e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE como responsáveis pela divulgação oficial dos resultados, manutenção, atualização e aperfeiçoamento do cadastro de referências técnicas, métodos de cálculo e do controle de qualidade dos dados disponibilizados pelo SINAPI⁸. O Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, por sua vez, é um sistema de custos implementado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para a confecção de tabelas de referência de preços para realização de obras federais licitadas. A pesquisa realizada pelo DNIT para composição da tabela SICRO possui uma metodologia de formação de preços que considera a variação regional e temporal dos valores, em função da disponibilidade dos insumos e das distâncias dos centros de produção, além de fatores econômicos como a demanda gerada pelo

⁸ Disponível em http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/SINAPI/index.asp.

nível de investimento em obras da região. Por esta metodologia, o DNIT pesquisa nas capitais do país o preço dos insumos utilizados nas obras licitadas⁹.

Assim, o custo total de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos financeiros do Governo Federal deve ser obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, com valor menor à média daquele que for equivalente no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE por meio da internet, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO (Art. 125, LEI nº 12.465/2011).

Existem, contudo, duas hipóteses em que estes sistemas de referência de preços não precisam ser adotados. Na primeira hipótese, a administração federal pode desenvolver sistemas de referência de preços, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção das tabelas previstas, devendo, contudo, sua necessidade ser demonstrada por justificativa técnica elaborada pelo órgão mantenedor do novo sistema, o qual deve ser aprovado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e divulgado pela internet (Art. 125, § 1º, LEI nº 12.465/2011). A segunda hipótese permite que o custo seja apurado por meio de pesquisa de mercado, ajustado às especificidades do projeto e justificado pela administração, nos casos de itens não constantes nos sistemas de referência de preços previstos (Art. 125, § 2º, LEI nº 12.465/2011).

Desta forma, há possibilidade dos agentes contratantes utilizarem referenciais inadequados para custear os valores de itens unitários e maximizar seus ganhos, sob o pretexto de não adequação das tabelas oficialmente previstas à obra objeto do contrato. Esta forma de captura de renda pode ser utilizada tanto no projeto básico quanto em termos aditivos para alterações contratuais, ocasionando prejuízo aos cofres públicos.

⁹ Para mais informação, consultar <http://www.dnit.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-o-sistema-de-custos-rodoviarior-sicro>.
<<http://www.dnit.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-o-sistema-de-custos-rodoviarior-sicro>>.

4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Levando-se em conta o pressuposto da incompletude contratual existente na criação da lei de licitações, antever todos os problemas e contingências capazes de surgir em uma contratação não é possível. Como resultado, as lacunas e falhas encontradas na regulação e, consequentemente, nos contratos que dela se originam, possibilitam a captura de renda por parte dos agentes envolvidos que buscam a maximização das suas utilidades. Logo, irregularidades de diferentes espécies são encontradas em contratos de obras públicas licitadas, que podem ocasionar prejuízos nem sempre reparáveis aos cofres públicos.

A fim de evitar a ocorrência dessas irregularidades nos contratos de obras públicas federais licitadas, o Poder Público brasileiro conta com o auxílio do controle externo criado pela Constituição Federal.

O Controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático (ROCHA, 2003). Especificamente o controle externo se caracteriza por ser exercido por órgão não pertencente à estrutura da entidade controlada. No caso da Administração Pública Federal, este controle destina-se a verificar e comprovar a probidade dos atos da Administração, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução do orçamento (ROCHA, 2003).

Neste contexto, a Constituição Federal Brasileira outorgou o controle externo ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União. O primeiro tem a finalidade de verificar se as políticas públicas estão sendo seguidas em suas diretrizes pelos executores, como constante no plano geral de governo. É o controle indireto da sociedade, exercido pelos representantes eleitos pelo povo sobre os atos dos administradores públicos e visa à preservação dos valores democráticos e dos interesses da sociedade (DELMONDES, 2005). Já o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União tem por objetivo verificar se as ações do governo foram e estão sendo executadas conforme as normas e padrões técnicos e jurídicos preestabelecidos (DELMONDES, 2005).

MEIRELLES (2009) considera que o controle externo se caracteriza por ser um controle político de legalidade contábil e financeira que tem por finalidade comprovar: a) a probidade dos atos da Administração; b) a regularidade dos gastos públicos, do emprego dos bens, valores e dinheiro público; c) a fiel execução do orçamento.

Muitos países atribuem os seus controles externos a órgãos singulares, como as auditorias-gerais ou controladorias da Austrália, da Áustria, do Canadá, da China, da Colômbia, dos EUA, de Israel, entre outros. Estes órgãos são dirigidos por um auditor-geral ou controlador, ao qual compete definir os rumos da organização, bem como responder publicamente pelos trabalhos realizados. Em outros países, como Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Portugal e o próprio Brasil, os gastos públicos são controlados por intermédio das cortes de contas, onde as principais decisões são tomadas por um colegiado de ministros ou conselheiros. Ao contrário dos órgãos singulares, ao invés de recomendações, prevalecem as determinações, fundamentadas nas deliberações do colegiado.

As Cortes de Contas surgiram, então, com a preocupação do controle da legalidade da gestão financeira do setor público. Esse controle pressupõe que o exato cumprimento da lei é uma condição necessária para a aplicação dos recursos públicos, ou seja, verificar se o gestor agiu conforme a legislação, se seus atos estavam respaldados nas normas aplicáveis.

No Brasil, a corte de contas federais é denominada Tribunal de Contas da União, cabendo-lhe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, em regime de cooperação com o Poder Legislativo (Art. 70, 71 e 75, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Além do Tribunal de Contas da União, o Brasil também conta com Tribunais de Contas Municipais (TCM) e Tribunais de Contas dos Estados (TCE). Os Tribunais de Contas Municipais julgam as contas municipais e emitem pareceres sobre as contas apresentadas pelos prefeitos e que serão julgadas pela câmara de vereadores. Atualmente, no país, apenas dois municípios possuem Tribunais de Contas Municipais: Rio de Janeiro e São Paulo. Todos os outros municípios têm suas contas públicas julgadas pelos Tribunais de Contas Estaduais, os quais julgam todas as contas administradas por dinheiro público estadual, além de emitirem pareceres sobre as contas apresentadas pelo governador do Estado. Além dessa atribuição, cabe aos Tribunais de Contas Estaduais o julgamento das contas públicas municipais de cada município pertencente ao seu respectivo Estado, com exceção dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, pois, como já exposto, estes possuem Tribunais de Contas Municipais. Por fim tem-se o Tribunal de Contas da União, órgão federal previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988 como um tribunal administrativo responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

A própria Constituição Federal descreveu, em seus artigos 71, 72, 73, 74 e 161, as competências constitucionais que são privativas do Tribunal de Contas da União. Essas competências concedem ao Tribunal poderes como o de apreciar as contas prestadas anualmente pelo presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios; prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; dentre outras. Além das competências concedidas pela União, outras atribuições têm sido conferidas ao Tribunal de Contas da União mediante leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações, e mediante decretos legislativos editados pelo Congresso Nacional, os quais demandam fiscalização específica por parte do Tribunal de Contas da União sobre obras custeadas com recursos públicos federais.

Para desempenhar seu papel, o Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros e, via de regra, suas deliberações são tomadas pelo Plenário, que é a instância máxima do Tribunal, podendo, excepcionalmente, serem tomadas por uma de suas duas Câmaras. Suas principais funções consistem nas atividades de fiscalização, consulta, informação, judicante, sancionatória, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A estrutura da fiscalização do Tribunal de Contas da União é composta por um Ministério Público especial, integrado por sete procuradores e por uma Secretaria do Tribunal, que contempla várias unidades, como a Secretaria Geral da Presidência – SEGEPRES, a Secretaria Geral de Administração – SEGEDAM e a Secretaria Geral de Controle Externo – SEGECEX. É nesta última onde se encontra a maioria dos servidores, com ramificações em Brasília e nos estados, sendo que, em cada capital, existe uma Secretaria de Controle Externo regional (SECEX) responsável pela fiscalização das unidades do governo federal localizadas no respectivo estado.

A atividade de fiscalização exercida pelo Tribunal, tanto por iniciativa própria quanto por determinação do Congresso Nacional, consiste na auditoria e inspeção de todas as contas que utilizam recursos públicos federais, bem como na apuração de denúncias, verificação de legalidade dos atos públicos e contratos administrativos firmados pela União, casos em que o

Tribunal elabora pareceres prévios e técnicos e presta informações sobre os resultados das auditorias, informando as irregularidades e os abusos apurados para o Congresso Nacional.

As fiscalizações realizadas *in loco* pelo Tribunal de Contas da União são chamadas de relatórios de levantamento de auditoria e, no caso de indícios de irregularidades, são levadas à Corte do Tribunal para julgamento. Existem, ainda, outros tipos de fiscalizações que também são levadas a julgamento caso haja indícios de irregularidades. Estas fiscalizações ocorrem por iniciativa de pessoas e órgãos que não o Tribunal de Contas da União, como senadores, deputados, juízes, Ministério Público, sindicatos, partidos políticos, associações e até mesmo por cidadãos comuns, por meio de denúncias e representações.

A escolha das obras (programas de trabalho) a serem fiscalizadas pelo TCU não é aleatória. Tem por lógica aumentar a probabilidade de evitar desvios de finalidade, incorreções que causam danos ao erário e, portanto, privilegiam obras de maior monta, ou aquelas em que tais incorreções sejam mais prováveis, dando um sentido de custo/benefícios para cada unidade orçamentária consumida pelo próprio TCU com suas fiscalizações de campo ou à distância. A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece critérios de materialidade e regionalidade que englobam um conjunto de ações para que o Tribunal de Contas da União verifique o processo de execução das obras públicas financiadas com recursos da União. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2011¹⁰, por exemplo, a seleção das obras e serviços a serem fiscalizados deve considerar, entre outros fatores, os valores autorizados e empenhados no exercício anterior e no exercício atual; os projetos de grande vulto; a regionalização do gasto; o histórico de irregularidades pendentes e a reincidência de irregularidades cometidas; e as obras contidas no anexo de obras e serviços com indícios de irregularidades graves da lei orçamentária, que ainda apresentarem problemas.

É possível, assim, classificar as auditorias levadas ao Tribunal de Contas da União como: a) relatório de levantamento de auditoria; b) representação; c) inspeção; d) monitoramento; e) denúncia; f) tomada e prestação de contas; e g) tomada de contas especiais.

Especificamente no que tange aos contratos de obras públicas federais por meio de licitação, as irregularidades de ilegalidade de despesa ou de contas constatadas pelas equipes técnicas de auditoria do Tribunal de Contas da União, tanto de iniciativa própria quanto de terceiros, são levadas para a Corte do Tribunal e organizadas em processos para serem julgadas. As decisões proferidas pela Corte no decorrer desses processos e que representam a

¹⁰ Artigo 97, §1º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011.

posição do poder público perante os atos praticados pelos agentes contratantes, são chamadas de acórdãos.

Os acórdãos repetidos, reiterados e consolidados pela Corte do Tribunal são considerados de grande relevância e servem de paradigmas para as decisões que possam ocorrer em casos semelhantes futuros. Eles são, portanto, separados e condensados para que possam fazer parte da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

4.1 PODER SANCIONADOR DO TCU E SUAS LIMITAÇÕES

A Constituição Federal Brasileira (Art. 71, VIII) concedeu poder sancionador ao Tribunal de Contas da União, para que, nos casos de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, a Corte do Tribunal aplique aos responsáveis as sanções previstas em lei. A aplicação de penalidades é resultado do processo de fiscalização e do *enforcement*, ambos exercidos pelo Tribunal para o efetivo cumprimento da lei.

As sanções estão previstas tanto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443/92, quanto no seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002. São elas: Multa, declaração de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para participar de licitação na administração pública federal. A pena de multa está prevista nos artigos 57, 58 e 59 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, e nos artigos 267, 268 e 269 do seu Regimento Interno. Ela poderá ser aplicada em até cem por cento do valor atualizado do prejuízo causado aos cofres públicos, quando o responsável for julgado em débito.

Aos responsáveis por contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada a ocorrência de a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; ou c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, o Tribunal pode aplicar pena de multa no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante do débito atualizado (Art. 58, I, II e III da LEI nº 8.443/92 e art. 268 do Regimento Interno do TCU).

Quando houver descumprimento à diligência determinada pelo relator, no prazo fixado sem causa justificada, ou quando do descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo

justificado, o Tribunal pode aplicar multa no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante do débito atualizado (Art. 58, IV e § 1º da LEI nº 8.443/92 e art. 268, IV e VII do Regimento Interno do TCU).

Nos casos de obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, e de sonegação de processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção, a multa pode ser aplicada no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante do débito atualizado (Art. 58, V e VI da LEI nº 8.443/92 e art. 268, V e VI do Regimento Interno do TCU).

Por fim, no caso de reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, o valor da multa será aquele compreendido entre cinquenta e cem por cento do montante do débito atualizado (Art. 58, VII da LEI nº 8.443/92 e art. 268, VIII do Regimento Interno do TCU).

Independentemente da aplicação da pena de multa, o artigo 60 da Lei nº 8.443/92 e o artigo 270 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União permitem que o Tribunal declare o responsável como sendo inabilitado, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, sempre que a maioria absoluta dos seus membros considere como grave a infração ou irregularidade constatada.

Encerrando o rol de penalidades previstas na regulação, verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal pode declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal (Art. 46 da LEI nº 8.443/92 e art. 271 do Regimento Interno do TCU).

As penalidades estão, assim, expostas nas regulações e ao alcance de qualquer pessoa que tenha interesse neste tipo de informação. Por meio delas, os agentes públicos e privados envolvidos na contratação de obras públicas federais sujeitas ao processo de licitação conseguem prever os prejuízos financeiros que arcariam com a aplicação das penalidades, caso suas estratégias de captura de renda fossem constatadas pela fiscalização e julgadas irregulares pela Corte do Tribunal.

Sendo a penalidade suportada pelo agente fraudador menor que a recompensa com a atividade irregular para capturar renda da administração pública, haverá incentivos para que o agente aproveite-se dos benefícios da irregularidade.

Existe, portanto, uma limitação ao poder sancionador do Tribunal de Contas da União, na medida em que os agentes poderão optar por uma conduta ilegal para capturar ganhos não

realizados, sempre que o benefício auferido por meio da sua estratégia for maior que a punição prevista na regulação.

5 IRREGULARIDADE DE SOBREPREGO

De acordo com a teoria do *rent-seeking*, os agentes buscam maximizar seus próprios interesses e alcançar ganho privado, dentro ou fora das regras de conduta econômica e social. De acordo com os trabalhos de TANZI e DAVOODI (1997) e de TANZI (1998), a corrupção pode ser vista como um comportamento de *rent-seeking* e está diretamente relacionada aos grandes projetos de obras públicas e às dificuldades de acompanhamento de tais despesas.

A corrupção em obras públicas no Brasil surge com determinadas irregularidades encontradas tanto no edital de licitação quanto na execução do contrato. Uma das irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União e objeto de análise deste trabalho refere-se à prática de sobrepreço nos contratos realizados entre agente público e privado, pela qual os agentes contratantes procuram obter maior vantagem econômica de forma lícita e também ilícita.

A irregularidade de sobrepreço corresponde a uma das práticas de captura de renda mais encontradas pelo Tribunal de Contas da União¹¹, no momento em que desempenha o seu papel fiscalizador nas obras públicas federais sujeitas ao processo de licitação.

O sobrepreço consiste na contratação de preços superiores aos preços praticados no mercado para itens unitários, cujo pagamento ainda não tenha sido efetivado¹², podendo ser encontrado tanto no contrato inicial realizado entre agente público e licitante vencedor, como em seus respectivos termos aditivos, estes últimos resultantes de renegociações contratuais. Desta forma, há a configuração de sobrepreço toda vez que a cotação de um bem ou serviço é superior ao valor praticado pelo mercado, ensejando uma diferença superior obtida entre os preços contratados ou medidos e os preços utilizados como de referência.

A expressão “sobrepreço” é utilizada para referir-se a preços, contidos na planilha orçamentária, superiores ao de mercado, enquanto que “superfaturamento” diz respeito a pagamentos realizados nessas mesmas condições. O sobrepreço é, então, superfaturamento em potencial.

A jurisprudência disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União separou os dois conceitos em temas diferentes, entretanto, o próprio Tribunal não os diferenciam sempre em

¹¹ De acordo com os relatórios de gestão do TCU dos últimos 5 anos, o sobrepreço é uma das irregularidades mais recorrentes nas fiscalizações de obras públicas.

¹² No momento em que há o efetivo pagamento para a compra de itens unitários com preços acima dos praticados no mercado, a irregularidade cometida pelo agente é considerada Superfaturamento.

suas decisões, utilizando ambos os termos para determinar a mesma irregularidade em alguns casos.

Independente do termo empregado, a análise realizada neste trabalho teve como objeto o tema do sobrepreço, ou seja, as decisões analisadas referem-se a casos em que houve indícios de cotação supervalorizada de itens unitários ou de serviços, ocasionando, assim, uma diferença a maior em relação aos preços contidos nos sistemas de referência de preços. Os casos dividem-se em condutas legais e ilegais de captura de renda. Em algumas situações, os agentes mantêm uma conduta meramente maximizadora dos resultados previstos anteriormente no contrato, graças às brechas por ele encontradas. Em outras situações, os agentes aproveitam-se dessas mesmas falhas e partem para uma postura ilícita com o objetivo de expropriar valores que não lhe eram devidos naquela contratação, resultado em prejuízo econômico aos cofres públicos.

6 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Considerando que esta investigação pretendeu analisar as estratégias de captura de renda ocorridas em processos de contratação no setor público e a postura do Tribunal de Contas da União perante as irregularidades de sobrepreço encontradas nesses contratos de obras públicas licitadas, utilizou-se a abordagem qualitativa de pesquisa, de caráter descritivo, objetivando a interpretação do conhecimento por meio da técnica da análise de conteúdo, para discutir se, por meio do processo de emissão de acórdãos, o Tribunal se mostra ou não capaz de identificar as estratégias empregadas por agentes privados e agentes públicos que permitem a captura de renda não realizada na transação.

Para BARDIN (2008), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, utilizada como um método capaz de compreender o verdadeiro sentido do texto, ou seja, “é o tratamento da informação contida na linguagem [...], podendo ser uma análise dos significados”. A autora explica que este tipo de análise “alcança o que haveria por trás do que se diz, além de analisar tanto o contexto ou o significado dos conceitos quanto à influência social destas mensagens, caracterizando as condições que as induziram ou as produziram.” É, portanto, ferramenta capaz de interpretar a cognição de outra pessoa que não o pesquisador.

Sob essa perspectiva, a análise possibilitou identificar e compreender tanto as situações de irregularidades ocorridas durante o trâmite das obras, como a reação do ente público, por meio das decisões que a Corte do Tribunal de Contas da União proferiu nos julgamentos dos processos analisados, sendo que, a análise se deu mediante informações disponibilizadas na internet pelo próprio Tribunal. Esses processos são resultados de fiscalizações de atos e contratos firmados entre agente público e agente privado vencedor da licitação para construção de determinada obra pública. Isto porque, nos casos de ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade na contratação, o Tribunal de Contas da União instaura processos para analisar e julgar os indícios comunicados pela fiscalização.

Os processos podem ser originados tanto por controle interno, como no caso de Tomada de Contas Especial, quanto por controle externo, como denúncias, representações, inspeções, dentre outros. A Tomada de Contas Especial, entretanto, é um processo de rito próprio, que visa à apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à administração

pública. Pode ser instaurada, então, diretamente ou oriunda de conversão de processos de controle externo.

As decisões proferidas nestes processos são chamadas juridicamente de “acórdãos”. Alguns acórdãos são considerados pela própria Corte do Tribunal como extremamente relevantes, pois abordam assuntos polêmicos e controversos e põem fim a discussões antigas. Esses acórdãos são separados e condensados para servirem de paradigmas para casos futuros que sejam semelhantes, auxiliando, assim, os ministros da Corte do Tribunal de Contas da União no exercício da função judicante. A este conjunto de acórdãos, selecionados dentre todos aqueles já proferidos pela Corte para servirem de apoio e complementação de normatização, dá-se o nome de Jurisprudência. Para cada tipo de irregularidade já constatada pelo Tribunal existe uma jurisprudência sistematizada e disponibilizada, dividida em áreas e temas para fins de organização.

Assim, a jurisprudência sistematizada do Tribunal de Contas da União encontra-se dividida em 20 áreas de conhecimento: licitação, contratação direta, contrato, licitação internacional, convênio e congêneres, obra e serviço de engenharia, tecnologia da informação, publicidade e propaganda, serviço terceirizado, finanças públicas, processual, responsabilidade, princípio, pessoal, pessoal - cargos e carreiras, pessoal - órgãos e entidades, outras áreas, regulação, privatização e funções de governo, sendo que cada área possui divisões em temas e subtemas.

O tema sobrepreço em “obra e serviço de engenharia”, é um dos 18 temas sistematizados pela corte no que tange à obras de engenharia, os demais são: desenvolvimento do projeto executivo concomitante com a obra, orçamento detalhado, custos de administração, jogo de planilhas, taxa de bonificações indiretas, vistoria do local de obra, sistema de custo rodoviário, propostas, aspectos particulares do processo licitatório, particularidades do projeto básico e executivo, meio ambiente, superfaturamento, plano plurianual, supervisão e fiscalização, SINAPI, obras e serviços de engenharia e outro. Observa-se que os temas são estanques entre si, o entendimento da jurisprudência como um todo sobre obras e serviços de engenharia deve ser feito na união de todos os temas. Apesar desta forte complementaridade dos temas, escolheu-se sobrepreço por se tratar da própria classe de uma das mais recorrentes irregularidades apontadas pela Corte. Enquanto jogo de planilha, sistema de custos rodoviário, que apensar da forte relação com a irregularidade sobrepreço, são meios que podem ser utilizados e que poderão vir a gerar sobrepreço.

A jurisprudência referente ao tema sobrepreço reflete, portanto, as decisões consideradas como mais importantes pelo Tribunal de Contas da União sobre este tipo específico de irregularidade. Ela é dividida em quatro tópicos: resenhas, assuntos não consolidados, outros precedentes não consolidados e todos os precedentes do tema. As Resenhas, propriamente ditas, são resumos sintéticos, elaborados pela Diretoria de Normas e Jurisprudência da Secretaria das Sessões do Tribunal, a partir de conjuntos de julgados das Câmaras e do Plenário do Tribunal de Contas da União. Os Assuntos Não Consolidados e Outros Precedentes Não Consolidados são resenhas com título, porém, sem texto e apresentam um conjunto de excertos sobre determinado assunto que ainda não foi consolidado em forma de resenha. Por fim, e como objeto central da análise de conteúdo realizada, o tópico Todos os Precedentes do Subtema se refere às decisões selecionadas pela Corte do Tribunal cujos assuntos já estão consolidados e pacificados.

Este tópico selecionado apresenta um total de 76 acórdãos, parte da jurisprudência, proferidos no período compreendido entre 2000 e 2011 e disponibilizados para análise, conforme demonstrado pela Tabela 1.

Ano do acórdão	Nº de acórdãos
2000	1
2003	1
2004	1
2006	4
2007	3
2008	13
2009	17
2010	16
2011	20
Total	76

Tabela 1 – Número de acórdãos selecionados por ano pelo TCU

Desta forma, o objeto de análise faz parte de universo de decisões não conhecido, mas que foi selecionado tendo como base um conjunto de acórdãos representativos da Corte do Tribunal de Contas da União e que se refere a decisões proferidas no período de 2000 a 2011 em processos iniciados por suspeita de irregularidade com sobrepreço em contratos obras públicas licitadas.

Figura – 3 Jurisprudência Sistematizada do TCU – Navegação em “árvore”

7 ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A análise de conteúdo realizada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União compreende uma categorização com as informações sobre números dos acórdãos, datas dos julgamentos, órgãos públicos envolvidos, tipo e local das obras, estratégias utilizadas pelos agentes para capturar renda, tipo do processo e determinações da Corte do Tribunal (Apêndice A).

Esta análise identificou uma série informações sobre a periodicidade e os tipos de processos instaurados no Tribunal, bem como a postura assumida tanto pelo agente privado envolvido na contratação, quanto pelo próprio Tribunal no momento em que exerce sua função fiscalizadora e judicante.

A Tabela 1 mostrou uma discrepância no número de acórdãos encontrados no período de 2000 a 2007, quando comparado aos anos seguintes. A jurisprudência disponibilizada no site do Tribunal de Contas da União fornece 10 acórdãos até o ano de 2007 e, nos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011 o número de acórdãos disponibilizados é de 13, 17, 16 e 20, respectivamente.

A explicação para esta disparidade é dada pelo próprio site do Tribunal, onde consta que nem todos os seus acórdãos fazem parte da jurisprudência sistematizada, mas apenas aqueles apreciados de forma unitária e aqueles que contêm determinadas posições acerca de um assunto. Com esta ressalva, a jurisprudência analisada neste estudo inclui os acórdãos e decisões: apreciados após o ano de 2006; anteriores a 2006, porém citados frequentemente pelos relatores; todos aqueles relevantes para as áreas de licitações e contratos, obras e serviços de engenharia, tecnologia da informação e desestatização; todas as respostas às consultas; e todos os incidentes de uniformização de jurisprudência resolvidos pelo Tribunal.

As 76 decisões analisadas referem-se aos processos julgados pelo Tribunal de Contas da União, originados por fiscalizações de iniciativa do próprio Tribunal, como no caso dos relatórios de levantamento de auditoria e de Tomadas de Contas Especial, e também por fiscalizações de iniciativa de outras pessoas, política ou não, como no caso das representações, denúncias e inspeções, iniciadas por juízes, senadores, deputados, sindicatos, associações e mais.

Foram encontradas 43 decisões originadas de Relatórios de Levantamento de Auditoria, os quais são processos oriundos das fiscalizações realizadas pelo próprio Tribunal de Contas da União.

Outras 8 decisões decorrentes de Representações foram identificadas e significam ocorrências de irregularidades da competência do Tribunal, encaminhadas por senadores, deputados, juízes, tribunais de contas, licitantes e pelo Ministério Público da União. Apenas uma Denúncia foi encontrada, a qual consiste na comunicação de irregularidades ou ilegalidades, encaminhadas por sindicatos, partidos políticos, associações e cidadãos comuns.

Entre os acórdãos utilizados pelo Tribunal para compor a jurisprudência da sua Corte, 5 deles vieram de processos abertos para verificar o cumprimento de deliberações, denominados monitoramentos. Outros dois acórdãos vieram de processos de inspeções, instaurados para esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração.

Por fim, foram encontradas 17 Tomadas de Contas Especiais, referentes a processos que objetivam apurar a responsabilidade daqueles que deram causa a alguma irregularidade que resulte dano ao erário. Aqui estão inclusos tanto os processos originais de Tomadas de Contas, como aqueles iniciados de outra forma, mas convertidos em Tomada de Contas para apuração da responsabilidade dos envolvidos.

Do total de 76 decisões analisadas, 42 referem-se a processos que ainda se encontram em andamento e 34 referem-se a processos já encerrados ou que estão aguardando alguma determinação para o seu encerramento.

Com relação aos agentes envolvidos nas decisões estudadas, a análise sugere que há, em todos os casos, a participação do agente público nas estratégias de captura de renda encontradas. Quase um terço das decisões (25 acórdãos) se refere a obras rodoviárias, e em todos esses casos o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT está configurado no polo passivo do processo. Nos demais casos, os agentes públicos envolvidos variam entre secretarias estaduais, prefeituras municipais, companhias e outros órgãos públicos.

7.1 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DE CAPTURA DE RENDA DESENVOLVIDAS PELOS AGENTES ENVOLVIDOS NA CONTRATAÇÃO

O estudo feito nas decisões do Tribunal de Contas da União possibilitou, também, identificar e compreender as estratégias de captura de renda utilizadas pelos agentes públicos e privados envolvidos na contratação de determinada obra pública licitada.

Um agente privado, que tem melhorias na operação, construção, economia de materiais sem prejuízo à qualidade do serviço entregue e obtém ganhos de eficiência, gera ganhos extraordinários em relação ao Bônus de Despesas Indiretas projetado, pode-se dizer lícito. Contudo, a incompletude contratual também abre brechas para aumento de renda não justificado por ganhos de eficiência associados ao risco aceito pelo agente no encerramento do contrato. Dado que a qualidade do serviço entregue é a esperada, ganhos não justificados são realizados em contratos de preço global pelo acréscimo não justificado do valor total da obra, ou em contratos de preço unitário superestimando o quantitativo de itens componentes mais lucrativos. As ações realizadas pelo agente privado para obter ganhos não justificados constituem estratégias de captura de renda. O uso destas estratégias é potencializado pela relação de barganha entre agente privado e agente público contratante, e é mitigado pela atuação do Tribunal de Contas da União como redutor do efeito de *rent-seeking* sobre o agente público.

A análise realizada identificou 4 possíveis estratégias de captura de renda utilizadas pelos agentes, todas envolvendo a manipulação de índices referenciais e quantitativos originais dos projetos básico e executivo.

A primeira estratégia encontrada é a aprovação de projeto básico contendo índices supostamente inadequados para majorar o valor dos preços de referência dos itens unitários, sugerindo um possível conluio entre agente público e privado na elaboração dos projetos iniciais. Esta prática foi identificada em 31 acórdãos dos 76 selecionados pelo Tribunal de Contas da União para compor a sua jurisprudência.

A segunda estratégia identificada é a utilização de aditivos contratuais para alterar o número de quantitativos originais do projeto, bem como seus valores unitários, por meio de índices supostamente inadequados, no intuito de determinar paradigmas de preços de referências que não correspondem à realidade. Os agentes utilizam-se do artifício da

renegociação para capturar renda neste momento *ex post* da contratação por meio dos aditivos. O uso de aditivos para esta finalidade é verificado em 33 dos 76 casos selecionados.

Essas duas primeiras estratégias de captura de renda encontradas na análise possuem objetivos em comum, como alterar o número de quantitativos e majorar os preços dos itens unitários, utilizando índices de preços de referência inadequados para aquela situação.

Quando confrontados pelo uso de paradigmas irregulares para fixação de preço de referência, os agentes envolvidos contestaram os indícios sobrepreço encontrados pelo órgão fiscalizador com diversos argumentos. Os principais argumentos verificados na presente análise foram: falta de referencial oficial na época da contratação; especificidades da obra e/ou do local da obra, demandando o uso de índices diferentes daqueles acordados no projeto básico; e divergência de metodologia para cálculo do sobrepreço.

A terceira estratégia de captura de renda verificada na presente análise consiste em um artifício utilizado pelos agentes privados interessados na licitação, pelo qual atribuem preços elevados para os itens unitários que terão seus quantitativos aumentados e preços menores para os itens que terão seus quantitativos diminuídos. Esta prática também é conhecida como “jogo de planilha”.

Em seu trabalho sobre a lei de licitações e contratos administrativos, MARÇAL JUSTEN FILHO (2005) define o chamado ‘jogo de planilha’ como o ato de formular preços maiores para os quantitativos que não serão o bastante e preços menores para os quantitativos em quantidade maior do que a necessária e prevista na planilha anexa ao edital. O autor explica que isso resulta em um preço global menor, fazendo com que esse licitante ganhe o contrato. Após iniciada a execução da obra, aquilo que havia sido premeditado é confirmado, resultando em modificações e reajustes contratuais para aumentar os quantitativos dos itens que têm preços mais altos e diminuir o número de itens com preços menores.

É possível sugerir, neste caso, outra situação de conluio entre agente público e privado, anteriormente à contratação, onde os agentes possuem previamente a informação de quais itens terão seus quantitativos diminuídos e quais terão seus quantitativos aumentados no decorrer da construção da obra e, aproveitando desta informação, elaboraram um jogo de planilha. A análise identificou 8 casos envolvendo esta técnica de captura de renda, todos referentes à contratação do tipo empreitada por menor preço global, configurando 10,5% do total analisado.

Por fim, uma última estratégia de captura de renda foi identificada pela análise, encontrada em 4 dos 76 casos, representando 5,3% da análise. Refere-se à execução de serviços em quantidades inferiores às contratadas na licitação e, consequentemente, pagamento por serviços não executados.

Com isso, foi possível analisar somente as estratégias encontradas pela fiscalização e, consequentemente, discutidas na Corte do Tribunal de Contas da União. É possível, porém, que existam outras estratégias envolvidas neste tipo de contratação, ainda não identificadas pelo órgão público.

TIPO DE PROCESSO	Estratégia 1 – Projeto básico aprovado inadequado	Estratégia 2 – Uso de aditivos para manipular índices referenciais	Estratégia 3 – Jogo de Planilha	Estratégia 4 – Execução de serviços em quantidade inferior ao contratado	TOTAL
Levantamento de Auditora	20	18	3	2	43
Representação	4	3	1	0	8
Monitoramento	0	1	2	2	5
Inspeção	0	2	0	0	2
Denúncia	1	0	0	0	1
Tomada de Contas Especial	6	9	2	0	17
TOTAL	31	33	8	4	76

Tabela 2 - Distribuição dos 76 acórdãos por estratégias de captura de renda e por tipos de processos

7.2 ANÁLISE DAS MEDIDAS TOMADAS PELA CORTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

As decisões estudadas na presente análise se encontram em diferentes momentos processuais, o que faz com que as medidas tomadas pela Corte do Tribunal de Contas da União variem conforme o caso. Por esta razão, a análise das medidas impostas pelo Tribunal levou em conta o fato destas decisões estarem ou não encerradas.

De acordo com a análise realizada, foi possível encontrar diferentes medidas aplicadas nos processos de apuração de irregularidade de sobrepreço, como medidas preventivas, corretivas, corretivas e sancionadoras e medidas meramente processuais.

As medidas preventivas são aquelas impostas quando ainda não existe configuração de prejuízo ao erário, ou seja, quando existe a possibilidade de promover ações tempestivas para sanar os erros encontrados. O Tribunal contorna a irregularidade definindo procedimentos de ajustes, tais como a determinação para adequar os preços e/ou os índices utilizados como paradigmas de preços de referência, e a ordem de suspensão da verba destinada à obra até que as adequações sejam realizadas ou até que a irregularidade de sobrepreço seja confirmada.

As medidas corretivas sanam o dano gerado ao erário, sem, contudo, aplicar penalidades para os agentes responsáveis pelos atos que deram causa ao sobrepreço encontrado. O Tribunal determina a devolução da quantia correspondente ao valor do sobrepreço apurado, corrigida monetariamente e com juros, ou então exige a devolução desta quantia mediante descontos em parcelas futuras dos pagamentos destinados à obra. Nos casos em que não existem mais medidas administrativas objetivando a obtenção do ressarcimento pretendido, o Tribunal pode determinar, também, a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano apurado (art. 3º, § 1º, INSTRUÇÃO NORMATIVA/TCU n.º 56/2007).

As medidas corretivas e sancionadoras ocorrem quando o Tribunal, além de exigir a devolução da quantia referente ao sobrepreço apurado, também aplica penalidades aos agentes causadores da irregularidade, como aplicação de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, e declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na administração pública federal.

As medidas meramente processuais, por sua vez, consistem em atos como a citação dos envolvidos para apresentarem defesa, intimação para audiências e outras determinações com o intuito de promover o andamento do processo, sem, contudo, apreciar a irregularidade em si. Este tipo de medida é aplicado quando o processo está em sua fase inicial e o sobrepreço ainda não foi efetivamente averiguado.

A análise identificou, também, casos em que o Tribunal afasta a irregularidade de sobrepreço, determinando o arquivamento do processo. Nestes casos, foi possível constatar três diferentes argumentos que ensejam o afastamento do sobrepreço e, consequentemente, o arquivamento do processo. O primeiro argumento consiste no fato das variações de preço

apuradas não implicarem na existência de sobrepreço, mas, sim, em variações normais de mercado. O segundo argumento consiste na inadequação da metodologia de cálculo utilizada pela unidade técnica com o objetivo de apurar o sobrepreço nos contratos firmados. O terceiro argumento estabelece que, no caso de licitações do tipo empreitada por menor preço global, a constatação de diferenças entre o preço global contratado para a execução de obra pública e as referências oficiais de preço, não implica, necessariamente, a existência de sobrepreço, mas, tão somente, variações normais de mercado.

Com o objetivo de analisar a ocorrência dessas medidas na jurisprudência em questão, os 76 acórdãos analisados foram separados em “processos em andamento”, representados por 42 acórdãos, e “processos arquivados ou aguardando arquivamento”, representados por 34 acórdãos.

Dos 42 processos em andamento, a análise identificou 10 casos em que a Corte do Tribunal proferiu decisões de conteúdo preventivo, como a adequação dos preços dos itens unitários identificados com sobrepreço, adequação dos índices referenciais de preço utilizados, e/ou suspensão da verba destinada à obra. Em 17 casos foi possível identificar a aplicação de medidas corretivas, como a devolução da quantia referente ao sobrepreço apurado e/ou a instauração de Tomada de Contas Especial para averiguação da responsabilidade dos envolvidos.

Averiguou-se, também, 12 casos, onde o Tribunal determinou medidas corretivas e sancionadoras, exigindo a devolução da quantia apurada como sobrepreço, corrigida monetariamente e com juros, juntamente com a aplicação de multas, além de determinar a declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na administração pública federal, em 2 destes casos. Por fim, foram encontrados 3 casos em que as determinações do Tribunal limitavam-se a medidas meramente processuais, com o objetivo de dar seguimento à fase inicial do processo.

Dos 34 processos encerrados ou aguardando encerramento, a análise encontrou 16 casos de não configuração de irregularidade, ou seja, em 47% dos processos encerrados, o sobrepreço foi afastado pelo Tribunal e os processos foram arquivados. 10 deles por representarem variações de mercado aceitáveis, 4 por uso de metodologia de cálculo inadequada para apuração do sobrepreço e 2 pela ausência de sobrepreço no valor global contratado, em licitações do tipo menor preço. Foram identificados, também, 4 casos de

determinações preventivas para adequação do sobrepreço e 14 casos de aplicação de medidas corretivas e sancionatórias, com ordens de devoluções de quantias a aplicação de multas.

A análise realizada não encontrou nenhum caso de remessa dos autos para o Ministério Público da União ajuizar as ações judiciais cabíveis.

TIPO DE MEDIDA	Estratégia 1 – Projeto básico aprovado inadequado	Estratégia 2 – Uso de aditivos para manipular índices	Estratégia 3 – Jogo de Planilha	Estratégia 4 – Execução de serviços em quant. inferior ao contratado	TOTAL
Preventivas	8	4	2	0	14
Corretivas	6	12	2	3	23
Corretivas e Sancionadoras	8	10	2	0	20
Processuais	3	0	0	0	3
Sobrepreço arquivado	6	7	2	1	16
TOTAL	31	33	8	4	76

Tabela 3 – Distribuição dos 76 acórdãos por estratégias de captura de renda e por medidas aplicadas pelo TCU

7.3 CONCLUSÃO DA ANÁLISE

A intenção do estudo dos acórdãos selecionados e disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União foi de identificar as estratégias de captura de renda com sobrepreço utilizadas pelos agentes público e privado na contratação de obra pública federal licitada, além de analisar a postura da Corte do Tribunal de Contas da União perante essas estratégias, no momento em que exerce sua função judicante nos processos originados de suas fiscalizações.

De acordo com a análise realizada na jurisprudência referente à irregularidade de sobrepreço do Tribunal, ou seja, no conjunto de acórdãos selecionados pelo Tribunal de Contas da União para servirem de paradigmas para futuras decisões, foram identificados 4 tipos de estratégias de captura de renda por meio de sobrepreço utilizadas pelos agentes envolvidos no processo de licitação e, conseqüentemente, na contratação da obra pública.

As medidas impostas pela Corte do Tribunal de Contas da União também não sofreram alteração no decorrer do período analisado. Conforme a análise dos acórdãos selecionados pelo Tribunal como norteadores de conduta, as decisões contidas nestes acórdãos determinam correções no sobrepreço apurado por meio de adequação de índices referenciais de preços e ressarcimento do prejuízo sofrido pela administração pública. Nos casos de apuração da responsabilidade dos envolvidos por meio de Tomada de Contas da União, a penalidade imposta aos responsáveis limita-se tão somente à aplicação de multa, uma vez que em apenas 2 casos dos 76 acórdãos analisados houve uma sanção diferente da multa, a declaração de inidoneidade do licitante fraudador e sua inabilitação para participar, por até cinco anos, de licitação na administração pública federal, e em nenhum caso analisado houve a remessa dos autos para o Ministério Público da União ajuizar ações judiciais.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo realizou uma análise de conteúdo no conjunto de acórdãos separados pelo Tribunal de Contas da União em razão da sua relevância para servirem de paradigmas para decisões futuras. Esta seleção de acórdãos, denominada jurisprudência sistematizada pelo próprio Tribunal, refere-se a casos de irregularidades de sobrepreço constatadas pela fiscalização do TCU em obras públicas federais que se sujeitaram ao processo de licitação.

A regulação responsável pelo processo de contratação de obra pública por licitação no Brasil é a Lei nº 8.666/93, considerada incompleta em razão da impossibilidade de antecipar e lidar apropriadamente com todas as contingências que podem surgir antes, durante e depois da contratação. Tal incompletude, contudo, não a faz, necessariamente, uma legislação ineficiente, mas abre lacunas que podem ser aproveitadas de maneiras legais ou ilegais pelos agentes envolvidos na contratação.

Tendo em vista as brechas encontradas na regulação e nos contratos dela originados, e o comportamento estratégico resultante do oportunismo verificado na quebra contratual, a ocorrência de práticas de *rent-seeking* torna-se viável. Os agentes se encontram, assim, em um ambiente de incerteza e com incentivos para a prática de atos ilegais e irregulares para capturar renda não realizada na transação.

Com o objetivo de evitar a ocorrência dessas irregularidades nos contratos de obras públicas federais licitadas, o Poder Público Brasileiro conta com o auxílio do controle externo criado pela Constituição Federal e outorgado para o Tribunal de Contas da União, para que este verifique e comprove a probidade dos atos da Administração, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução do orçamento. Para tanto, as unidades técnicas do Tribunal fiscalizam a contratação das obras públicas licitadas e encaminham as irregularidades encontradas para que a Corte do Tribunal possa analisá-las e julgá-las.

No caso de irregularidades com sobrepreço, os acórdãos selecionados que fazem parte do conjunto objeto de estudo do presente trabalho foram analisados e sugeriram duas importantes conclusões.

A primeira se trata da postura do Tribunal de Contas no momento em que desempenha seu papel de órgão julgador. As medidas por ele impostas limitam-se à correção dos índices

referenciais de preços inadequados ocasionadores de sobrepreço, à devolução da quantia calculada como sobrepreço e à aplicação de multa, previamente conhecida pelos agentes. Em apenas 2 das 76 decisões analisadas, a Corte do Tribunal de Contas aplicou sanção diferente de multa, a declaração do responsável pela irregularidade como inabilitado para participar de futuras licitações.

A segunda conclusão, que pode ser considerada como consequência da ineficiência do *enforcement* e da postura meramente corretiva do Tribunal de Contas da União, é a identificação de 4 tipos diferentes de estratégias de captura de renda pelos agentes envolvidos na contratação, que não foram alteradas ou mitigadas durante o período analisado.

Dado o momento de crescimento econômico que o Brasil se encontra, o número de obras de construção civil e rodoviária cresce ano após ano e, com isso, o grau de corrupção envolvida nos processos de contratação dessas obras cresce conjuntamente. Neste cenário, esperava-se uma atuação mais efetiva por parte do Tribunal de Contas da União, condizente com o seu papel de auxiliador do controle externo.

O objeto de estudo deste trabalho refere-se a um conjunto de acórdãos considerados pelo próprio Tribunal como aqueles acórdãos mais importantes e relevantes para servirem de paradigmas para casos futuros. Significa dizer que a Corte do TCU considera como algo importante acórdãos que determinam meros ajustes, correções e devoluções de quantias que foram capturadas ilegalmente, sem penalizar de forma mais efetiva os agentes responsáveis. Seria possível aceitar essas posturas como condutoras de decisões futuras? Estaria, assim, o Tribunal de Contas da União a repudiar condutas ilícitas nos processos de contratação pública?

Independente das respostas a estas perguntas, as ações tomadas pelo Tribunal de Contas da União, nos processos instaurados para analisar e julgar sobrepreços encontrados pela fiscalização, não completam as falhas encontradas na regulação e nos contratos firmados entre agente público e licitante vencedor, e não alteram as práticas de captura de renda utilizadas pelos agentes, que continuam as mesmas e em plena execução.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras Públicas. Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

ANGELO, Dorival Izidoro. Coordenação de obras públicas federais: a complexidade da especificação e da avaliação das obras e seu impacto na fiscalização e no enforcement. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória, 2006.

BAJARI, P.; TADELIS, S. Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts.” RAND Journal of Economics, 2001.

BAJARI, P.; HOUGHTON, S.; TADELIS, S. Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis. NBER Working Paper, 2007.

BAJARI, P.; MCMILLAN, R.; TADELIS, S. Auctions Versus Negotiations in Procurement: An empirical analysis. The Journal of Law, Economics and Organizations 25, 2009.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Coimbra: Edições 70, 2008.

BESANKO, D.; DRANOVE, D.; SHANLEY, M.; SCHAEFER, S. A Economia da Estratégia. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BRASIL, Caixa Econômica Federal. Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI. Internet: <http://www.cef.com.br>

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL, DNIT. Nota de Esclarecimento sobre o Sistema de Custos Rodoviários – Sicro. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-o-sistema-de-custos-rodoviarior-sicro>>.

BRASIL. Lei nº 8666/93, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Legislativo, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

BROUSSEAU, E.; FARES, M. Incomplete contracts and governance structures. In Ménard C., (ed.), Institutions, Contracts, Organizations, Perspectives from New-Institutional Economics, Edward Elgar Pub. (forthcoming), 2000.

CHAKRAVARTY, S.; BENTLEY, M. Contracting in the Shadow of the Law. Rand Journal of Economics 40, 2009.

COASE, R. The Problem of Social Cost. The University of Chicago Press, 1954.

CUNHA, C.F. Custo de transação e mensuração nas relações contratuais entre supermercados e produtores agrícolas convencionais e orgânicos no Brasil e nos EUA. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DELMONDES, Edna Carvalho. A Interação do Tribunal de Contas com o Parlamento: Bahia: Renovar, 2003.

DEMSETZ, H. Toward a Theory of Property Rights, *American Economic Review* 57, 1967.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

DURIAU, V.J.; REGER, R.K.; PFARRER, M.D. A content analysis of the content analysis literature in organization studies: Research themes, data sources, and methodological refinements. *Organizational Research Methods* 10(1), 2007.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*, 1ª ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

HEDLER, H. C. e TORRES, C. V. Meta-avaliação de auditorias de natureza operacional do tribunal de contas da união. *Revista de Administração Contemporânea*, v.13, n3. Curitiba, 2009.

IMMORDINO, G.; POLO, M. Law Enforcement, Judicial Errors and Private Initiative. *Journal of Public Economics*, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005.

KESSLER, D.; RUBINFELD, D. Empirical study of the civil justice system. *National Bureau of Economic Research*, working paper n. 10825, 2004.

KRUEGER, A. O. The political economy of rent-seeking. *American Economic Review*, 1974.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 6ª ed. São Paulo, Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MOTTA, Cezar Augusto Pinto. *Qualidade das Obras Públicas e Função da Interpretação e Prática dos Fundamentos da Lei 8.666/93 e da Legislação Correlata: X Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas: Os novos desafios da fiscalização no combate à corrupção em obras públicas*, 2005.

NORTH, C. D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. 4.ed. Boston: Little, Brown and Company, 1975.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 107, 2006.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. Especialização e Autonomia Funcional no Âmbito do Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 157, 2003.

ROSALES-LÓPEZ, V. Economics of court performance: an empirical analysis. *European Journal of Law and Economics*, 25(3), 2008.

SHAVELL, S. *Foundations of economics analysis of law*. USA: Harvard University Press, 2004.

SILVA, R. S. e COSTA JR. Judiciário e política regulatória: instituições e preferências sob a ótica dos custos de transação. *Revista de Economia Política*, v.31, n4. São Paulo, 2011.

TANZI, V. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. *IMF Staff Paper*, v.45, n.4, 1998.

TANZI, V.; DAVOODI, H. Corruption, Public Investment, and Growth. *International Monetary Fund*, working paper, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Jurisprudência sistematizada, disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:13:3711611950753686>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e contratos: orientações básicas, 3ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada. Brasília, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – Orientações básicas, disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/15%20Fa%20Interna.pdf>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – Relatórios de gestão de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009, disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes> http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_gestao >.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, Nº 3, 2002.

APÊNDICE A

Quadro 1: Análise de conteúdo dos acórdãos integrantes da jurisprudência de sobrepreço do Tribunal de Contas da União

Nº do Acórdão	Data da sessão	Tipo de processo	Situação Processual	Órgão público responsável pela obra	Tipo de obra	Local da obra	Regime	Estratégia	Determinação do TCU
3300/2011	07/12/2011	Levantamento de Auditoria	Em andamento	CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos) - Recife	Obras de implantação de sistema de trens urbanos	Recife/PE	Não consta	Execução de serviços em quantidades inferiores às contratadas na licitação - Superfaturamento	Adequação para sanar o sobrepreço; promover o desconto dos valores indevidos já pagos; e suspensão da verba até que as determinações anteriores sejam cumpridas.
3293/2011	07/12/2011	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Prefeitura de Laguna/SC	Construção da ponte sobre o Canal das Laranjeiras	BR-101/SC	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Determinação de audiência para apresentação de defesa das partes envolvidas
3131/2011	30/11/2011	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Seplan (Secretaria do Planejamento do Estado de Rondônia)	Obras do sistema de esgotamento sanitário	Município de Porto Velho/RO	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Suspensão da verba até que haja a adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.
3126/2011	30/11/2011	Tomada de Contas Especial	Finalizado	Prefeitura de Laranjal do Jari/AP	Construção da ponte sobre o Rio Jari	Laranjal do Jari/AP	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
2636/2011	28/09/2011	Representação	Em andamento	TRT/MS	Construção de sede	Campo Grande/MS	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Suspensão da verba até que o Tribunal decida sobre a irregularidade de sobrepreço.
2450/2011	14/09/2011	Levantamento de Auditoria	Finalizado	Codevasf (Cia de Desenv. dos Vales do São Francisco e do Parnaíba)	Obras de implantação do Perímetro de Irrigação Salitre-Bahia	Salvador/BA	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Sobrepreço afastado - Pequenas variações de preço não implicam a existência de sobrepreço, mas, sim, variações normais de mercado.
7883/2011	06/09/2011	Recurso de Reconsideração	Em andamento (fase recursal)	TRE/MT	Construção de sede	Cuiabá/MT	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.

2339/2011	31/08/2011	Tomada de Contas Especial	Finalizado	Prefeitura de João Pessoa/PB	Obras de infraestrutura urbana	João Pessoa/PB	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Sobrepço afastado - Pequenas variações de preço não implicam a existência de sobrepreço, mas, sim, variações normais de mercado.
2333/2011	31/08/2011	Monitoramento	Finalizado	Governo do Estado do Rio de Janeiro	Reforma e adequação do Maracanã para a Copa 2014	Rio de Janeiro/RJ	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Alteração de quantitativos originais do projeto por meio de revisão contratual - Jogo de Planilha	Sobrepço afastado - Pequenas diferenças entre preço global e as referências oficiais de preço não implicam a existência de sobrepreço e sim, variações normais de mercado.
2267/2011	24/08/2011	Levantamento de Auditoria	Finalizado	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR-317/AC	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
2234/2011	24/08/2011	Embargos de declaração	Em andamento (fase recursal)	Furnas Centrais Elétricas S.A	Obra de implantação de usina hidroelétrica	Simplício/MG	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Suspensão da verba até que o Tribunal decida sobre a irregularidade de sobrepreço.
1922/2011	27/07/2011	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A	Construção da ferrovia	Trecho Aguiarnópolis-Palmas/TO	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação dos itens unitários com preços com sobrepreço; e devolução da quantia referente ao sobrepreço atualizada e com juros.
1894/2011	20/07/2011	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Codesa (Companhia Docas do Espírito Santo S.A.)	Obras de reforma e ampliação do cais comercial do Porto de Vitória - ES	Vitória/ ES	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequar os preços dos itens unitários com sobrepreço e, consequentemente, o preço global da proposta.
1808/2011	06/07/2011	Tomada de Contas Especial	Finalizado	Seplan/RO (Secretaria de planejamento de Roraima)	Ampliação de Sistema de abastecimento de água	Porto Velho/RO	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Sobrepço afastado - Pequenas variações de preço não implicam a existência de sobrepreço, mas, sim, variações normais de mercado.
1193/2011	11/05/2011	Levantamento de Auditoria	Finalizado	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 163/PA	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.

1054/2011	27/04/2011	Levantamento de Auditoria	Em andamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 101/RJ	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Alteração de quantitativos originais do projeto por meio de revisão contratual - Jogo de Planilha	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; multa; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
763/2011	30/03/2011	Levantamento de Auditoria	Em andamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 163/PA	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Determinação de audiência para apresentação de defesa das partes envolvidas
650/2011	23/03/2011	Pedido de Reexame	Em andamento (fase recursal)	SRHMA/TO (Secret. dos Recursos Hídricos do Est. Tocantins).	Construção de Barragem	Rio Arraias/TO	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Suspensão da verba até que haja a adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.
649/2011	23/03/2011	Tomada de Contas Especial	Aguardando arquivamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 101/SC	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
168/2011	02/02/2011	Levantamento de Auditoria	Finalizado	Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.	Obras de modernização da refinaria Presidente Getúlio Vargas	Petrobras	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Sobrepreço afastado - Pequenas diferenças entre preço global e as referências oficiais de preço não implicam a existência de sobrepreço e sim, variações normais de mercado.
3314/2010	08/12/2010	Tomada de Contas Especial	Em andamento	TRT/RO	Construção de sede	Porto Velho/ RO	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; multa; e declaração de inidoneidade do agente privado que participou da licitação.
3134/2010	24/11/2010	Levantamento de Auditoria	Aguardando arquivamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 101	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos itens unitários com sobrepreço; devolução da quantia referente ao sobrepreço; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
3104/2010	20/11/2010	Tomada de Contas Especial	Finalizado	Prefeitura de João Pessoa/PA e CEF	Obras de melhoria da infraestrutura de transporte	João Pessoa/PB	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Sobrepreço afastado - Pequenas variações de preço não implicam a existência de sobrepreço, mas, sim, variações normais de mercado.

3031/2010	10/11/2010	Agravo	Em andamento (fase recursal)	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 493/RJ	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos preços unitários para sanar o sobrepreço; promover o desconto, nos próximos pagamentos, dos valores indevidos já pagos; e suspensão da verba.
7359/2010	09/11/2010	Tomada de Contas Especial	Aguardando arquivamento	TRE/MT	Construção de prédio público	TRE/MT	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
2731/2010	13/10/2010	Levantamento de Auditoria	Aguardando arquivamento	CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos)	Implantação de sistema de trens urbanos	Recife/PE	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
2662/2010	06/10/2010	Tomada de Contas Especial	Aguardando arquivamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 429/RO	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
2213/2010	01/09/2010	Tomada de Contas Especial	Finalizado	Prefeitura de João Pessoa/PA e CEF	Obras de melhoria de infraestrutura de transporte coletivo	João Pessoa/PB	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Sobrepreço afastado - metodologia de cálculo de sobrepreço utilizada pela unidade técnica é inadequada
2126/2010	25/08/2010	Relatório de Inspeção	Finalizado	Prefeitura de João Pessoa/PA	Obras de reforma do Centro de Terapia Intensiva (CTI) do hospital	João Pessoa/PB	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; multa; e declaração de inidoneidade do agente privado que participou da licitação.
2045/2010	18/08/2010	Levantamento de Auditoria	Finalizado	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 242/TO	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Sobrepreço afastado - Pequenas diferenças entre preço global e as referências oficiais de preço não implicam a existência de sobrepreço e sim, variações normais de mercado.
1925/2010	04/08/2010	Levantamento de Auditoria	Finalizado	MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia)	Construção do Centro de Tecnologia Eletrônica Avançada	Porto Alegre/RS	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.

1887/2010	04/08/2010	Embargos de Declaração	Aguardando arquivamento	DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas)	Obras de implantação de Perímetro de Irrigação	Estado do Piauí	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Sobrepçoço afastado - Pequenas diferenças entre preço global e as referências oficiais de preço não implicam a existência de sobrepreço e sim, variações normais de mercado.
1800/2010	28/07/2010	Pedido de Reexame	Em andamento (fase recursal)	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	Palhoça/SC	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Alteração de quantitativos originais do projeto por meio de revisão contratual - Jogo de Planilha	Suspensão da verba até que haja a adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.
1392/2010	16/06/2010	Levantamento de Auditoria	Aguardando arquivamento	Secretaria de Infraestrutura e Obras do Distrito Federal	Construção de unidades habitacionais	Distrito Federal	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Execução de serviços em quantidades inferiores às contratadas na licitação - Superfaturamento	Adequação dos preços unitários para sanar o sobrepreço; promover o desconto, nos próximos pagamentos, dos valores indevidos já pagos; e suspensão da verba até que as determinações anteriores sejam cumpridas.
189/2010	10/02/2010	Representação	Em andamento	DNIT (Dep. Nac. de Infraestrutura Terrestre) e Prefeitura de Maringá-PR	Execução de obras de ferrovia	Maringá/PR	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Suspensão da verba até que o Tribunal decida sobre a irregularidade de sobrepreço.
141/2010	03/02/2010	Monitoramento	Finalizado	Codevasf (Cia de Desenv. dos Vales do São Francisco e do Parnaíba)	Obras de controle de erosão nas bacias do São Francisco	Xique-Xique/BA	Não consta	Pagamento por serviços não executados - Superfaturamento	Sobrepçoço afastado - Pequenas variações de preço não implicam a existência de sobrepreço, mas, sim, variações normais de mercado.
2710/2009	18/11/2009	Levantamento de Auditoria	Aguardando arquivamento	Compesa (Companhia Pernambucana de Saneamento).	Obras de implementação do Sistema de Abastecimento de Água	Estado de Pernambuco	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Suspensão da verba até que haja a adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.
2450/2009	21/10/2009	Levantamento de Auditoria	Aguardando arquivamento	CBTU (Cia Bras. de Trens Urbanos) e Cia Cearense de Transportes Metropolitanos	Obras de implantação de sistema de trens urbanos	Fortaleza/CE	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos itens unitários com sobrepreço; devolução da quantia referente ao sobrepreço mediante desconto nos próximos pagamentos; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.

2366/2009	07/10/2009	Monitoramento	Em andamento	CBTU (Cia Bras. de Trens Urbanos) e Cia de Transportes de Salvador.	Obras do metrô de Salvador	Salvador/BA	Não consta	Execução de serviços em quantidades inferiores às contratadas na licitação - Superfaturamento	Adequação dos preços dos itens unitários com sobrepreço, suspensão do repasse da verba e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
2338/2009	07/10/2009	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Seinf (Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas)	Obras de pavimentação	BR 317/AM	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.
5554/2009	29/09/2009	Recurso de Reconsideração	Aguardando arquivamento	Escritório de Representação do Ministério da Saúde em Goiás	Obra de reforma do edifício sede do ERMS/GO	Goiânia/GO	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Alteração de quantitativos originais do projeto por meio de revisão contratual - Jogo de Planilha	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
2219/2009	23/09/2009	Embargos de Declaração	Em andamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 174/RR	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação dos preços unitários para sanar o sobrepreço; promover o desconto, nos próximos pagamentos, dos valores indevidos já pagos; e suspensão da verba.
1777/2009	12/08/2009	Tomada de Contas Especial	Aguardando arquivamento	Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB	Obras de melhoria de infraestrutura de transporte coletivo urbano	João Pessoa/PB	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Alteração de quantitativos originais do projeto por meio de revisão contratual - Jogo de Planilha	Sobrepreço afastado - metodologia de cálculo de sobrepreço utilizada pela unidade técnica é inadequada
1725/2009	05/08/2009	Levantamento de Auditoria	Aguardando arquivamento	DERACRE (Departamento de Estradas e Rodagem do Acre)	Obra rodoviária	BR 364/AC	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Sobrepreço afastado - metodologia de cálculo de sobrepreço utilizada pela unidade técnica é inadequada
3947/2009	28/07/2009	Tomada de Contas Especial	Em andamento	Delegacia Federal de Agricultura no Ceará	Reforma das instalações da própria DFA/CE	Fortaleza/CE	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
1332/2009	17/06/2009	Monitoramento	Em andamento	Seinfra (Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas)	Construção do canal do sertão Alagoano	Estado de Alagoas	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Alteração de quantitativos originais do projeto por meio de revisão contratual - Jogo de Planilha	Adequação dos preços dos itens unitários com sobrepreço; suspensão do repasse da verba; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.

1330/2009	17/06/2009	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Seinfra (Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas)	Implantação de perímetro de irrigação	Palmeira dos Índios/AL	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos itens unitários com sobrepreço; devolução da quantia referente ao sobrepreço mediante desconto nos próximos pagamentos; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
1216/2009	03/06/2009	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus)	Manutenção de infraestrutura	Distrito Industrial de Manaus/AM	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.
1053/2009	20/05/2009	Tomada de Contas Especial	Finalizado	Prefeitura de Porto Velho/RO	Obras de infraestrutura turística	Porto Velho/RO	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Sobrepreço afastado - Pequenas diferenças entre preço global e as referências oficiais de preço não implicam a existência de sobrepreço e sim, variações normais de mercado.
716/2009	15/04/2009	Levantamento de Auditoria	Em andamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 265/MG	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos preços dos itens com sobrepreço; devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
593/2009	01/04/2009	Agravo	Em andamento (fase recursal)	Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A	Construção da ferrovia	Trecho Anápolis/GO - Uruaçu/GO	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação dos preços unitários para sanar o sobrepreço; promover o desconto, nos próximos pagamentos, dos valores indevidos já pagos; e suspensão da verba até que as determinações anteriores sejam cumpridas.
511/2009	25/03/2009	Monitoramento	Finalizado	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 316/PA	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Sobrepreço afastado - metodologia de cálculo de sobrepreço utilizada pela unidade técnica é inadequada
228/2009	18/02/2009	Recurso de Reconsideração	Em andamento (fase recursal)	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 265/MG	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação dos itens com sobrepreço; devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.

3070/2008	10/12/2008	Levantamento de Auditoria	Em andamento	CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos)	Implantação de sistema de trens urbanos	Fortaleza/CE	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação para sanar o sobrepreço; promover o desconto, nos próximos pagamentos, dos valores indevidos já pagos; e suspensão da verba.
2860/2008	03/12/2008	Representação	Em andamento (fase recursal)	Seinfra (Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas)	Construção do canal do sertão Alagoano	Estado de Alagoas	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Alteração de quantitativos originais do projeto por meio de revisão contratual - Jogo de Planilha	Adequação dos itens unitários com sobrepreço; suspensão do repasse da verba; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
2483/2008	05/11/2008	Representação	Finalizado	Prefeitura de Campo Grande/MS	Obras de canalização	Córrego Bandeira - Campo Grande/MS	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Sobrepreço afastado - Pequenas diferenças entre preço global e as referências oficiais de preço não implicam a existência de sobrepreço e sim, variações normais de mercado.
2069/2008	17/09/2008	Representação	Finalizado	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 163/PA	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.
1767/2008	20/08/2008	Relatório de Inspeção	Em andamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 470/RS	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos preços dos itens com sobrepreço; devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
1718/2008	20/08/2008	Levantamento de Auditoria	Em andamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	Rodovia AC-040	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Alteração de quantitativos originais do projeto por meio de revisão contratual - Jogo de Planilha	Suspensão da verba até que haja a adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.
1607/2008	13/08/2008	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará	Construção do Canal de Integração	Fortaleza/CE	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Determinação para averiguar se existe sobrepreço no preço global.
871/2008	14/05/2008	Pedido de Reexame	Finalizado	Trensurb (Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.)	Obras de implantação de sistema de trens urbanos	Porto Alegre/RS	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepreço.

678/2008	16/04/2008	Representação	Aguardando arquivamento	Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC	Obras de infraestrutura urbana	Rio Branco/AC	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Sobrepçoço afastado - Pequenas variações de preço não implicam a existência de sobrepçoço, mas, sim, variações normais de mercado.
524/2008	02/04/2008	Pedido de Reexame	Em andamento	Departamento de Polícia Federal - Regional em MG	Construção de sede	Uberlândia/MG	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Devolução da quantia referente ao sobrepçoço, atualizada e com juros; multa; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos
438/2008	19/03/2008	Levantamento de Auditoria	Em andamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 356/RJ	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação dos itens unitários com sobrepçoço; devolução da quantia referente ao sobrepçoço; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
396/2008	12/03/2008	Levantamento de Auditoria	Finalizado	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 235/TO	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação do referencial utilizado e dos preços dos itens unitários com sobrepçoço.
278/2008	27/02/2008	Tomada de Contas Especial	Em andamento	Seinf/TO (Secretaria de Infraestrutura do Tocantins) e DNIT	Obra rodoviária	BR 230/TO	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Devolução da quantia referente ao sobrepçoço, atualizada e com juros; e multa.
2603/2007	05/12/2007	Agravo	Em andamento (fase recursal)	INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária)	Reforma do aeroporto de Macapá	Macapá/AP	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos itens unitários com sobrepçoço; suspensão do repasse da verba; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
763/2007	02/05/2007	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Secretaria de Seg. Pública e Secretaria de Infraestrutura do Tocantins	Construção do complexo penitenciário de Araguaína/TO	Araguaína/TO	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação do processo de licitação e dos contratos firmados; e multa.
752/2007	02/05/2007	Pedido de Reexame	Finalizado	Sergiportos (Empresa Administradora de Portos de Sergipe)	Construção de molhes na margem Norte do Rio Sergipe	Estado de Sergipe	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Sobrepçoço afastado - Pequenas diferenças entre preço global e as referências oficiais de preço não implicam a existência de sobrepçoço e sim, variações normais de mercado.

2127/2006	14/11/2006	Levantamento de Auditoria	Em andamento	Departamento de Estradas de Rodagem do Tocantins e DNIT	Obra rodoviária	BR 230	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
2006/2006	01/11/2006	Tomada de Contas Especial	Em andamento	INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária)	Obra de reforma e ampliação do aeroporto de Salvador	Salvador/BA	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos preços dos itens com sobrepreço; devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
598/2006	26/04/2006	Pedido de Reexame	Em andamento (fase recursal)	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 317/AM/AC	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos itens unitários com sobrepreço; suspensão do repasse da verba; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
468/2006	05/04/2006	Pedido de Reexame	Em andamento (fase recursal)	Ministério da Defesa - V Comando Aéreo Regional	Obras de construção do aeroporto regional do Planalto Serrano	Município de Correia Pinto/SC	Empreitada por preço global - do tipo menor preço	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos itens unitários com sobrepreço; e devolução da quantia referente ao sobrepreço mediante desconto nos próximos pagamentos.
2091/2004	15/12/2004	Levantamento de Auditoria	Em andamento	DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre)	Obra rodoviária	BR 401/RO	Não consta	Projeto base aprovado com uso de referencial inadequado para estipular valores para itens unitários.	Adequação dos itens com sobrepreço; devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e multa.
515/2003	14/05/2003	Levantamento de Auditoria	Em andamento	DER/SC (Departamento de Estradas de Rodagem-SC)	Obra rodoviária	Florianópolis/SC	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Devolução da quantia referente ao sobrepreço, atualizada e com juros; e abertura de processo para apurar a responsabilidade dos envolvidos.
680/2000	23/08/2000	Representação	Em andamento	DVOP/MT (Departamento de Viação e Obras de Mato Grosso)	Obra rodoviária	Distrito Industrial de Cuiabá/MT	Não consta	Uso de aditivos para incluir e/ou aumentar os preços de itens unitários, utilizando referencial inadequado.	Adequação dos itens unitários com sobrepreço; e devolução da quantia referente ao sobrepreço mediante desconto nos próximos pagamentos.