



São Paulo, 21 a 23 de Julho de 2014

**Novas Perspectivas
na Pesquisa Contábil**

**Corrupção e Ineficiência nos Repasses Federais: uma análise dos gastos do
Ministério das Cidades nos Municípios Paraenses (2003 – 2013)**

TANY INGRID SAGREDO MARIN
Universidade Federal do Pará

DAYANI SABRINA SOUZA GAMA
Universidade Federal do Pará

VITTÓRIO SANTOS CAMPELO
Universidade Federal do Paraná

Corrupção e Ineficiência nos Repasses Federais: uma análise dos gastos do Ministério das Cidades nos Municípios Paraenses (2003 – 2013)

Resumo

Os municípios paraenses apresentam um grande déficit no sistema de infraestrutura urbana, tanto de habitação quanto de saneamento, este último, no que tange a coleta de esgoto figura entre as últimas posições representando o quarto pior índice do País com apenas 3,5% da população atendida por este serviço (IBGE, 2012). Desta forma os recursos oriundos dos repasses do Governo Federal são significativos para amenizar e tentar reverter tal situação. Portanto, fundamental é o trabalho de fiscalização por parte da CGU através do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos nos municípios para evidenciar quanto à efetiva aplicação destes gastos, através de procedimentos de auditoria, como inspeção física e documental, conferindo imparcialidade e transparência ao processo. Sendo assim, o presente trabalho teve como objetivo identificar os desperdícios que contribuem com a má aplicabilidade dos recursos repassados pela União, através do Ministério das Cidades, para o desenvolvimento de programas e ações de governo nos municípios do Estado do Pará. Para tanto, foram analisados todos os relatórios de fiscalização da CGU dos municípios paraenses que receberam repasses do Ministério objeto deste estudo dentre o período de 2003 a 2013, representando um total de 23 relatórios submetidos a investigação quanto a presença de variáveis de Desperdício Ativo (Corrupção) e Desperdício Passivo (Ineficiência), elaboradas a partir de uma adaptação de Ferraz e Finan (2007) e Dias et al. (2013). Os resultados permitiram concluir que os dois tipos de desperdícios são observados, dentre eles podemos destacar os mais frequentes: o Desvio de Recurso (19%), que diz respeito ao Desperdício Ativo (Corrupção) e; Licitação Irregular (38%) e Falta de Publicidade (31%) em relação ao Desperdício Passivo (Ineficiência), evidenciando maior frequência neste último tipo.

Palavras-Chave: Desperdício de recursos públicos. Ministério das Cidades. Auditoria Governamental. Corrupção. Ineficiência.

1 INTRODUÇÃO

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 com a prerrogativa de incluir a política urbana no novo modelo de desenvolvimento, a qual visa a redução da desigualdade social e territorial e a ampliação do investimento público no desenvolvimento urbano, em especial em habitação e saneamento. Recursos essenciais uma vez que um a grande maioria dos brasileiros residem em áreas urbanas, de acordo ao ultimo censo de 2010 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2011) representa aproximadamente 84,21% da população brasileira.

Por isso, o montante de repasses do Governo Federal expressivo, em 2012, por exemplo, a União destinou as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano, pauta do Ministério das Cidades um pouco mais de R\$ 18,5 milhões para o Estado do Pará, sendo 13,6% para habitação e 86,4% para saneamento. Dentre as ações de habitação são contempladas melhoria das condições de habitabilidade e assistência técnica e; do saneamento englobam atividades de implantação, ampliação ou melhorias em sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Portal da Transparência, 2013).

No entanto, tantas aplicações não garantem a conclusão total ou atendem a todas as necessidades nos projetos descritos. Geralmente são constatadas irregularidades por parte de gestões administrativas municipais e estaduais ligadas à corrupção (desperdício ativo) e ineficiência de recursos repassados (desperdício passivo), onde se faz necessária fiscalização efetiva por parte dos órgãos competentes a fim de impedir fraudes, como o caso que ocorreu no município de Paulista no Estado da Bahia em 2012, quanto à recuperação de 14 pontes que foram destruídas pelas chuvas em 2011. A prefeitura responsável pela execução da obra forjou licitações, inseriu no plano de trabalho de pontes que já haviam sido reconstruídas, entre outros erros fraudulentos para desviar mais da metade dos R\$ 4,2 milhões repassados pela União (Rocha, 2012).

Outro problema a ser combatido é a má gestão pública, a qual ficou explícita no município de Terra Santa no Estado do Pará em 2004, onde se verificou a inoperância do sistema de abastecimento de água, que foi construído com recursos federais e encontra-se em desuso, pois a administração de distribuição de água foi repassada a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), e a mesma implantou um novo sistema, fazendo com que o projeto anterior não tivesse utilidade para a população (Controladoria Geral da União [CGU], 2004).

Pesquisas anteriores de Ferraz e Finan (2007) e Dias, Matias-Pereira, Farias e Pamplona (2013) evidenciam que as aplicações de recursos feitas pela União, respectivamente através do Ministério da Educação e Saúde, nos municípios brasileiros enfrentam problemas de desperdícios ativos e passivos. Diante do exposto, faz-se necessário um estudo que observe o comportamento das aplicações de recursos em outros Ministérios, como por exemplo, o Ministério das Cidades, objeto desta pesquisa que pretende responder ao seguinte questionamento: Quais desperdícios contribuem para a má aplicabilidade dos recursos repassados pela União aos municípios do Estado do Pará, para o desenvolvimento de programas e ações do Ministério das Cidades?

A escolha do Ministério das Cidades deve-se a representatividade dos repasses, em 2012 segundo Portal Transparência foi o terceiro Ministério a receber mais recursos da União, ficando atrás apenas do Ministério da Educação e Ministério da Saúde. Também por não termos encontrado pesquisas anteriores referentes ao desperdício público em gastos com infraestrutura do Ministério objeto deste estudo. Ainda suportamos nossa escolha no Estado

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

do Pará por ser o mais populoso da Região Norte, contemplando 144 municípios, que apresenta precariedade em sua infraestrutura, habitação e saneamento básico, ocupa o quarto pior índice de coleta de esgoto do país (IBGE, 2012).

Desta forma, grande parte dos problemas enfrentados pelo estado em questão, bem como pelos demais do Brasil, se dá por meio de desperdícios, os quais chamaremos de “Ativo e Passivo” conforme definido por Bandiera, Prat e Valletti (2009), explanados anteriormente, com a finalidade de identificar os desperdícios que contribuem com a má aplicabilidade dos recursos repassados pela União, através do Ministério das Cidades, para o desenvolvimento de programas e ações de governo aos municípios do Estado do Pará.

Objetivando o desencadeamento lógico da proposta, foi elaborada a seguinte estrutura para o artigo: no primeiro tópico tem-se a introdução; no segundo inicia-se a revisão da literatura; sendo seguida pela apresentação dos procedimentos metodológicos, a apresentação dos resultados, a conclusão e, por fim, as referências utilizadas.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

2.1 Auditoria Governamental e a Controladoria Geral da União (CGU)

A auditoria Governamental é considerada como um Sistema de Controle Interno e Externo abrange o poder legislativo, executivo e judiciário tomando a responsabilidade de conciliar os atos dos gestores públicos com as leis vigentes. Tais gestores devem estar cientes das propostas feitas e colocá-las em prática, fazendo o uso devido das quantias recebidas de órgãos governamentais no intuito da criação ou manutenção de projetos e outras atividades ligadas à sociedade.

Desta forma, cabe à auditoria examinar sistematicamente o cumprimento da aplicação dos recursos observando quanto ao atendimento aos princípios da administração pública, a saber: legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, publicidade e transparência. Dependendo do escopo da fiscalização podem ser abordados um ou alguns aspectos, tais como: contábil, orçamentário, patrimonial, operacional, etc. Ainda o objeto da fiscalização pode contemplar programas, projetos, ações, áreas, processos, dentre outros.

Dentre os conceitos atribuídos a auditoria governamental, destacamos a seguir o que apresenta maior relevância, segundo nosso entendimento, referente ao assunto tratado por este estudo.

A auditoria do setor governamental deve buscar aproximar-se ao máximo de um entendimento amplo na classe contábil em geral. Mais do que isto, deve idealmente tentar apresentar-se como dominável por todos os que exercitam ou procuram exercer a sua cidadania. O patrimônio público, antes de pertencer ao grupo de autoridades que ocupa a gestão governamental, é propriedade coletiva, e como tal deve ser vigiado por todos. (Siqueira, 1999, p. 135).

Assim sendo, a transparência na gestão pública, através da auditoria governamental, é de suma importância para avaliar e validar a mesma. Por meio da transparência, podemos obter resultados satisfatórios fazendo com que haja uma maior confiabilidade na administração pública, servindo também como controle social, para que a sociedade tenha ciência da destinação dos recursos (Braga, 2011).

Em suma, a auditoria governamental tem por finalidade efetuar de maneira minuciosa e eficaz, uma avaliação na gestão Pública, prevenindo futuros erros, garantindo um controle do estado em relação à aplicação de recursos, a fim de retificar desperdícios, negligências e falhas, sendo considerada uma forte aliada para o combate a corrupção no poder público.

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

Entre os órgãos do poder público que utilizam a auditoria governamental como ferramenta de trabalho está a Controladoria Geral da União (CGU). Criada em 2001 durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ainda com a denominação de “Corregedoria Geral da União”, alterou sua denominação em 2003 passando então a se chamar Controladoria Geral da União, que desde sua criação tem como objetivo combater fraudes e corrupção, promover a defesa ao patrimônio público proporcionando transparência das gestões estaduais e municipais, por meio do controle interno, correição, prevenção e ouvidoria.

Destacamos uma de suas funções, a de oferecer suporte a Presidência da República no que diz respeito aos assuntos envolvendo prevenção e combate a corrupção no serviço público, exercendo papel fundamental na sociedade, corrigindo e prevenindo erros que possam refletir nos serviços prestados pelos órgãos públicos. Apesar de não haver garantias em melhores desempenhos futuros na gestão pública das entidades auditadas, o exercício da fiscalização e seus resultados e recomendações, quando utilizados, desempenham um papel importante na contribuição para melhoria e correção de atos que infringem os princípios da administração Pública.

2.2 Desperdício ativo e desperdício passivo

Os problemas decorrentes da má administração podem ser caracterizados como desperdício ativo e desperdício passivo, caracterizados respectivamente pela corrupção e ineficiência dos gastos.

Segundo Bandiera et al. (2009), o desperdício ativo decorre da tomada de decisão de um gestor público direcionada para que o mesmo seja beneficiado direta ou indiretamente pelo seu ato. Em outras palavras, é a corrupção em si que pode ser classificada como um atentado ao interesse público em prol dos interesses particulares. Devido a sua gravidade, o desperdício ativo é um dos principais desafios da gestão pública atual, tanto assim que por um dado momento compôs a lista dos quatro maiores desafios do Banco Mundial para o combate a pobreza (CGU, 2008).

Em nível nacional, de acordo com pesquisas feitas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 2010) os desperdícios com corrupção podem corresponder a um custo médio anual estimado em R\$ 41,5 bilhões, o que representa 1,38% do Produto Interno Bruto (PIB) segundo os valores aferidos em 2008 (Coelho, 2012). Exemplo de corrupção pode ser observado em fato ocorrido em 2013 no município de Nova Xavantina, no Estado do Mato Grosso, evidenciado no Relatório de Fiscalização por Sorteio da CGU, no qual foi constatado que houve superfaturamento na pavimentação asfáltica de algumas vias do município. A União repassou a verba, no entanto, foi utilizado de forma irregular, o que trouxe um prejuízo ao erário no valor aproximado de R\$ 425 mil de um total de quase R\$ 2.196 mil, correspondendo a um desvio de quase 20% do total repassado.

Após um estudo feito nos relatórios da CGU para constatar se havia algum tipo de relação entre ementas parlamentares e corrupções municipais, Sodré e Alves (2010, p. 418) concluíram que nem todos os desvios representam atos de corrupção, tal como apontam:

[...] compreende-se que nem todas as irregularidades de gestão possam ser denominadas corrupção propriamente dita, ou seja, atos deliberados de fraude e desvio de recursos. No entanto as irregularidades apontam falta de controle adequado da administração dos recursos municipais e descaso das boas práticas de gestão.

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

A este tipo de irregularidade que Bandiera et al. (2009) denominam desperdício passivo, em que o gestor público não auferem vantagem financeira para si, podendo decorrer de diversos fatores, como, por exemplo, a falta de competência e incentivo para minimizar custos em uma determinada entidade Pública. Em outras palavras, ao falar em desperdício passivo, temos que atentar para o desperdício desnecessário que há no íntimo da gestão pública, gastos esses que são, na maioria das vezes, significativos aos cofres públicos.

No entanto, apesar de ser o maior responsável pelo gasto desnecessário das verbas públicas, pouco se tem publicado sobre o assunto, uma vez que este tipo de desperdício não recebe a devida atenção nos meios de comunicação social e mesmo em trabalhos acadêmicos que tratam do tema desperdícios de gastos públicos (Dias et al., 2013).

Por outro lado, se temos inúmeros casos de uso indevido de repasses, seja, por desperdício ativo ou passivo, Sodré e Alves (2010) apontam que devemos manter a esperança de que esta situação seja revertida por meio da adoção de controles internos efetivos. Deste modo, tais desperdícios poderiam ser evitados, se houvesse uma observância maior por parte dos gestores, assim como pela própria população, através do controle social, por ser ela a mais interessada tanto quanto a mais afetada pela possível improbidade (Rausch e Soares, 2010).

2.3 Ministério das Cidades nos Municípios Paraenses

Criado em 2003, o Ministério das Cidades é responsável atualmente pela implementação da Política Nacional de Habitação no Brasil, no qual, desde sua criação luta pela democratização do país e pela reforma urbana. Tem sua estrutura baseada em três problemas que afetam a população, e que estão relacionados ao território, são elas: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e questões sobre transporte da população urbana-mobilidade e trânsito (Maricato, 2006).

No decorrer dos anos, a política urbana foi se ampliando, com a criação do Conselho Nacional das Cidades, em 2004, como órgão consultivo do Ministério das Cidades, criação do Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana, aprovação da Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação do Interesse Social, além de condicionar o repasse de recursos federais à existência de Planos Habitacionais. Em 2007 o Governo Lula lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), para a realização de investimentos nas áreas de habitação e saneamento, visando avanços em prol do bem estar da sociedade através de mudanças na infraestrutura urbana.

Diante disso, o Ministério das Cidades direciona os investimentos governamentais em sua total amplitude em relação aos projetos, programas e ações urbanas, procurando ampliar suas políticas no intuito de obter a melhor distribuição das verbas repassadas para buscar suprir as necessidades da população brasileira, conforme explicita a Tabela 1 abaixo para o ano de 2012.

**Novas Perspectivas
na Pesquisa Contábil**

Tabela 1 – Repasses do Governo Federal pelo Ministério das Cidades para os municípios do Estado do Pará em 2012

Habitação	R\$ mil
Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários.	2.511
Apoio à Elaboração de Planos e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social.	8
Total Habitação	2.519
Saneamento	R\$ mil
Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.	10.246
Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.	4.032
Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes.	1.190
Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.	529
Total Saneamento	15.997
Total Geral	18.516

Fonte: Porta da Transparência (2013).

A área que recebeu mais investimentos em 2012 foi o saneamento, representando um pouco mais de 86% do total (R\$ 18.516 mil) repassados pelo Ministério das Cidades para os municípios paraenses. Desde 1996, essa cifra encontra-se acumulada em quase R\$ 258 milhões, ficando apenas atrás do Ministério da Educação e Saúde, que receberam R\$ 410 milhões e R\$ 300 milhões respectivamente (Portal da Transparência, 2013).

Apesar dos investimentos expressivos da União no estado do Pará e da tentativa em proporcionar uma melhor qualidade de vida à população paraense, a mesma ainda sofre com escassez e/ou parcialidade no acesso aos serviços prestados pelo Ministério das Cidades, conforme ilustra a Tabela 2, pela qual é possível inferir que o maior déficit está na coleta de esgoto (4,9%), que embora abranja um percentual maior do que a média da região Norte (3,5%), encontra-se muito distante da média nacional (57,1%). Um estudo do Instituto Trata Brasil (2009) com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) aponta o Pará como o quarto pior índice do país, perdendo apenas para Rondônia (3,8%), Amapá (3,06%) e Piauí (2,51%), mostrando que ter coleta e tratamento de esgoto é um privilégio de poucos na sociedade paraense.

Tabela 2 – Indicadores de infraestrutura para Brasil, Norte e Estado do Pará em 2012.

Indicador	Brasil	Norte	Pará
Distribuição de água potável	85,4%	62,4%	51,5%
Coleta de esgoto	57,1%	3,5%	4,9%
Déficit habitacional	8,53%	11,3%	11,1%

Fonte: IBGE. (2012).

Reforçando a gravidade da situação, o ranking elaborado pelo Instituto Trata Brasil (2013), com base no Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS), aponta três municípios do estado do Pará entre os cinco grandes centros urbanos que apresentam o pior

sistema de saneamento básico do Brasil, nos critérios de acesso a água potável, investimento em saneamento básico e qualidade da água servida, são eles respectivamente: Belém, Santarém e Ananindeua.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de alcançar o objetivo deste estudo, primeiramente realizamos uma pesquisa bibliográfica para fundamentar e contextualizar o que vem sendo discutido sobre o tema. Em seguida, fizemos uma pesquisa documental a partir dos relatórios dos auditores do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU, dos municípios paraenses compreendendo o período de 2003 a 2013, com a finalidade identificar o desperdício ativo e passivo.

A escolha da utilização dos referidos relatórios foi suportada pelo argumento de Dias et al. (2013, p. 211), pelo fato dos mesmos “[...] possuírem como objetivo analisar a aplicação de recursos federais nos municípios, através de visita *in loco* para a realização de inspeções físicas e documentais, realização de entrevistas, aplicação de questionários e registros fotográficos etc. [...]”. Além disso, os relatórios são apresentados por capítulos, em que cada um se refere a um Ministério Supervisor, com a devida indicação do Programa de Governo objeto da fiscalização e de montante repassado ao município, possibilitando assim identificar facilmente os recursos de interesse desta pesquisa, isto é, os gastos com infraestrutura (saneamento e habitação).

A amostra inicial era composta por 32 relatórios referente às fiscalizações realizadas nos repasses do Ministério das Cidades nos municípios do Estado do Pará entre o período de agosto de 2003 a setembro de 2013, a data inicial foi definida pelo primeiro sorteio na localidade em análise, que foi o 4º, e o último sorteio analisado foi o 38º sorteio. Foram excluídos nove relatórios, sendo: sete relatórios por falta de dados para análise (não apresentaram recursos recebidos) e dois por repetirem o município auditado, de forma que foi considerado o relatório mais atual; resultando em uma amostra final de 23 relatórios analisados.

Como parâmetro para identificar o desperdício ativo e passivo, utilizamos como base as variáveis apresentadas por Dias et al. (2013) e Ferraz, Finan e Moreira (2008) e fizemos algumas adaptações para conseguir imprimir um retrato mais fiel as características dos gastos com infraestrutura, apresentadas na tabela a seguir.

Tabela 3 - Classificação dos Desperdícios Ativos e Passivos

Desperdício Ativo			
Nº	Sigla	Variável	Descrição
1	SF	Superfaturamento	Ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços de mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do Município.
2	LIC	Licitação com desvio de recursos	Ocorre quando existe evidência que o serviço licitado e pago não foi prestado.
3	DR	Desvio de Recursos	Ocorre nos casos em que há despesas sem comprovação da parte física ou serviço prestado, de forma que não é possível realizar o teste de inspeção física e/ou inspeção documental, pois não se apresenta prestação de contas.
Desperdício Passivo			
Nº	Sigla	Variável	Descrição
1	NPT	Não Pagamento de	Ocorre quando a Prefeitura deixa de pagar algum tributo.

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

		Tributo	
2	NER	Não Execução de Recurso	Ocorre quando a união repassa o dinheiro, mas o município não o utiliza.
3	OI	Obra Inacabada	Ocorre quando a obra é feita em sua totalidade, mas existem irregularidades e/ou falhas no cumprimento do projeto.
4	Client	Clientelismo	Ocorre quando o Prefeito gasta recurso público com a finalidade explícita de conseguir votos.
5	EIPS	Execução Irregular de Programas Sociais	Ocorre quando o controle ou cadastro dos programas sociais encontra-se irregular.
6	EB	Elefante Branco	Ocorre quando a obra construída encontra-se sem utilidade ou é desproporcional as necessidades do município.
7	LI	Licitação Irregular	Ocorre quando existe alguma irregularidade nos documentos da licitação.
8	LF	Licitação Fracionamento	Ocorre quando o prefeito fraciona as despesas a serem realizadas em diferentes licitações objetivando alterar o tipo de licitação necessário segundo regulamento previsto em Lei.
9	LFC	Licitação com Falta de Concorrência	Ocorre quando a licitação realizada não apresenta um mínimo de três concorrentes.
10	LL	Licitação com Laranja	Ocorre quando o Prefeito, na licitação, usa parente ou terceiros em benefício próprio.
11	DFOS	Desvio de Finalidade para outro Setor	Ocorre quando o recurso é usado em outro setor, em objetivo diverso do que inicialmente acordado com a união.
12	NCP	Não Ocorreu Contrapartida	Ocorre quando o Município não disponibiliza a contrapartida de sua responsabilidade.
13	OAI	Obra Acabada com Irregularidade	
14	FP	Falta de Publicidade	
15	INRP	Irregularidade Não Relacionada ao Prefeito	
16	MA	Má Administração	

Fonte: Adaptado de Dias et al. (2013, p. 211) e Ferraz et al. (2008, p. 13).

Feito isto, partimos para a leitura de cada um dos 23 relatórios, representando cada município uma linha, atentando-nos para a ocorrência de item a item das variáveis nas colunas. Os dados foram tabulados em planilha Excel[®], na qual se descrevia “Sim, houve relato” ou “Não houve relato”. Depois, somamos cada irregularidade encontrada por variável para apontar o percentual de ocorrência, e em seguida, descrevemos, a partir do exemplo mais atual, cada uma das irregularidades apresentadas tanto para corrupção quanto para ineficiência dos gastos.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção apresentaremos as irregularidades identificadas nos 23 relatórios analisados referentes aos repasses realizados pelo Governo Federal através do Ministério das Cidades para os municípios paraenses. Por se tratar desse ministério, as verbas foram destinadas as obras públicas e julgamos, primeiramente, ser necessária a apresentação dos tipos de obras conforme a tabela abaixo, pela qual notamos um expressivo volume de verba destinada a área de Saneamento, representando 43% do total repassado.

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

Tabela 4 – Destinação das verbas repassadas ao Ministério das Cidades (2003 – 2013)

Destinação – Tipo de Obra	R\$ mil	Representatividade
Saneamento	11.269	43%
Habitação (Melhorias)	5.432	21%
Infraestrutura Urbana	4.848	18%
Habitação (Construção)	4.669	18%
Total	26.217	100%

Fonte: Dados da pesquisa. (2013).

Os valores da Tabela 4 foram extraídos de cada relatório analisado, compondo assim o total de recursos fiscalizados pela CGU referente aos gastos com infraestrutura dos municípios paraenses.

A seguir apresentaremos os resultados obtidos por cada tipo de desperdício (ativo e passivo).

4.1 Desperdício ativo

Dos 23 relatórios analisados encontramos cinco casos de Desvio de Recursos, três de Superfaturamento e um episódio de Licitação com Desvio de Recursos, caracterizando o Desperdício Ativo, conforme ilustra a tabela a seguir. Na sequência exemplos de ocorrências obtidas para cada variável deste grupo.

Tabela 5 – Resultado Desperdício Ativo

Variável do Desperdício Ativo	Ocorrências	Representatividade
DR Desvio de Recursos	5	19%
SF Superfaturamento	3	12%
LIC Licitação com Desvio de Recursos	1	4%

Fonte: Dados da pesquisa. (2013).

a) Desvio de Recursos

Quanto ao Desvio de Recursos, obtivemos cinco resultados nos municípios de Moju - 2004, Brejo Grande do Araguaia - 2006, Pau D'arco - 2009, Inhangapi - 2010 e São Sebastião da Boa Vista - 2010. Este último relatado a seguir.

A irregularidade foi encontrada no repasse de R\$ 1.365 mil para apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários para 170 famílias do município de São Sebastião da Boa Vista. Até o dia 19/02/2009 fora repassado á prefeitura da cidade para aplicação no contrato de repasse o montante de R\$ 780.743,37 (54,01% do total), não havendo resposta, por parte da mesma em relação à prestação de contas, conforme o pedido da Caixa Econômica Federal, referente aos ajustes feitos no contrato e ao repasse feito na data em questão. Indicando assim que ha indícios de desvio de recurso.

b) Superfaturamento

A ocorrência do fator Superfaturamento foi observada no relatório de três municípios, são eles: Paragominas - 2007, Marabá - 2007 e Cachoeira do Arari - 2013. A seguir, descrevemos os programas que os recursos visaram atender, suas respectivas descrições e valor dos repasses, e posteriormente a constatação dos auditores da CGU.

Em Cachoeira do Arari, houve divergências de informações sobre o valor das operações de financiamento da construção de 60 unidades habitacionais. As inspeções foram realizadas em uma amostra de 25 casas, no entanto, apenas foi possível a fiscalização física interna de 17, devido às outras estarem fechadas ou desocupadas. Ao analisar o caso, os auditores da

CGU verificaram que houve divergências de valores no financiamento, pois a empresa responsável pela realização das obras enviou planilhas contendo informações a respeito dos valores de cada contrato celebrado, o qual continha o valor de R\$ 19.000 por unidade habitacional. No entanto, o contrato assinado, foi firmado em R\$ 21.000 por moradia. Além disso, o Termo de Acordo e Compromisso (TAC) firmado entre a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA), a ECONOMISA, empresa responsável pela execução da obra, e o Município, informam o valor de R\$ 18.000, sendo constatado o desperdício de R\$ 3.000/moradia. A prefeitura, assim como a empresa responsável, não se manifestou sobre o assunto.

c) Licitação com Desvio de Recursos

A ocorrência de desperdício por Licitação com Desvio de Recurso ocorreu apenas em Santarém em 2009, no programa de mobilidade urbana com valor de repasse total de R\$ 390 mil para a construção de 97 abrigos de quatro tipos nas paradas de ônibus. A partir da fiscalização *in loco*, verificaram-se que não existem abrigos em determinadas paradas, algumas foram construídas fora do local indicado, outras apresentam problemas na estrutura e eletricidade. Selecionamos alguns registros fotográficos das evidencias encontradas.



Figura 1 – Registro fotográfico de abrigos nas paradas de ônibus / Santarém, 2009.
 Fonte: CGU (2009).

Desta forma demonstram-se serviços que foram pagos, e não foram executados, que somam o montante R\$ 75.890,70.

4.2 Desperdício passivo

Dos 23 relatórios analisados encontramos dez casos de Licitações Irregulares, oito pela Falta de Publicidade, sete referente à Má Administração, sete casos de Obra Acabada com

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

Irregularidade, seis Licitações com Falta de Concorrências, dois casos de Obra Inacabada, duas obras caracterizando Elefante Branco, e um de Execução Irregular de Programas Sociais, conforme ilustra a tabela a seguir congregando todas as ocorrências de Desperdício Passivo.

Verificamos também que não houve ocorrência nos seguintes desperdícios: Não Pagamento de Tributo; Não Execução de Recursos; Clientelismo; Licitação Fracionamento; Licitação com Laranja; Desvio de Finalidade para Outro Setor; Não Ocorreu Contrapartida e irregularidade não Relacionada ao Prefeito.

Na sequência relatamos um exemplo de cada ocorrência obtida para cada tipo de desperdício deste grupo.

Tabela 6 – Resultado Desperdício Passivo

Variável do Desperdício Passivo	Ocorrências	Representatividade
LI Licitação Irregular	10	38%
FP Falta de Publicidade	8	31%
MA Má Administração	7	27%
OAI Obra acabada com irregularidade	7	27%
LFC Licitação com Falta de Concorrência	6	23%
OI Obra inacabada	2	8%
EB Elefante Branco	2	8%
EIPS Execução Irregular de programas sociais	1	4%

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

a) Licitação Irregular

A ocorrência do desperdício por Licitação Irregular foi a que teve maior número de constatações, podendo ser observada no relatório de dez municípios, são eles: Castanhal – 2003, Terra Santa – 2004, Monte Alegre – 2005, Paragominas – 2007, Marabá – 2007, São Geraldo do Araguaia – 2007, Peixe-Boi – 2007, Santarém – 2009, Inhangapi – 2009, e Cameté – 2010. Selecionamos o caso de Peixe-Boi para descrever como se dá esta irregularidade na prática.

Ao analisar a documentação do processo licitatório do programa de apoio ao desenvolvimento urbano, no valor de R\$ 130 mil, verificou-se que o mesmo não estava autuado, protocolado e numerado, além disso, não constava nele a portaria que designa os membros da comissão de licitação. Também houve habilitação de empresas no certame com documentação vencida, constatando assim diversos indícios de montagem e fraude do processo de licitação das três empresas concorrentes, com mesmo detalhe de formatação supostamente entregues por empresas diferentes. Ainda o contrato de licitação da empresa responsável pela execução da obra não continha assinatura. Portanto, os auditores concluíram ter indícios de Licitação Irregular, pelas falhas nos procedimentos de habilitação e classificação das propostas, e inconsistências na formalização e execução do processo licitatório.

b) Falta de Publicidade

A Falta de Publicidade referente aos recursos repassados foi evidenciada nos municípios de Oriximiná - 2007, Marabá - 2007, São Geraldo do Araguaia - 2007, Peixe-Boi - 2008, Xinguara – 2008, Santa Luzia do Pará - 2009, Pau D'arco – 2009 e, Santarém - 2009. O

desperdício desta natureza, para todos os casos, é devido à falta de notificação prevista pela Lei nº 9.452/97, a qual prevê que o gestor municipal deve informar aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, quanto ao repasse de verba advinda da União para execução de obras no município.

c) Má Administração

A Má Administração é caracterizada por qualquer outro tipo de irregularidade que não esteja contemplada nas demais variáveis analisadas, as ocorrências revelam a diversidade de desperdícios, que vão desde pendências burocráticas, como ausência de orçamento detalhado, à falta de competência para operar um equipamento. Escolhemos a ocorrência com Má Administração observada no relatório do município de Moju – 2004 para exemplificar este tipo de desperdício.

O recurso auditado em Moju no ano de 2004 que caracterizou Má Administração é referente ao recurso em infraestrutura urbana para a redução dos acidentes de trânsito e para minimizar o risco de insalubridade em áreas habitadas por população de baixa renda. A construção e melhoria das vias públicas previstas por este projeto foi realizada, no entanto, houve um descaso com a manutenção da limpeza, impedindo com que o objetivo do projeto seja atingido, conforme ilustra a figura abaixo.



Figura 2 - Registro fotográfico da inspeção in loco da obstrução de sarjetas e bueiros / Moju -2004.
Fonte: CGU (2004).

Os auditores pontuaram que “[...] A não conservação de calçadas, sarjetas e bueiros, prejudica o escoamento da água da chuva e passagem de pedestre, assim como coloca em risco a saúde da população, devido ao acúmulo de água parada. [...]” (CGU, 2004, p. 5).

d) Obra acabada com irregularidade

Este tipo de desperdício foi observado nos seguintes relatórios analisados: Castanhal – 2003, Moju – 2004, Marituba – 2006, Santarém – 2009, Viseu – 2009, Cametá – 2010 e, Cachoeira do Arari – 2013. Escolhemos a ocorrência verificada deste último para descrever melhor este tipo de desperdício.

O recurso repassado para Cachoeira do Arari previa a construção de 60 unidades habitacionais, as casas foram construídas, no entanto, os auditores encontraram diversas irregularidades, resultando diferente do que o projeto estipulava, conforme resume a tabela a seguir.

Tabela 7 – Irregularidades encontradas nas unidades habitacionais construídas em Cachoeira do Arari – 2013.

Item	Projeto	Situação encontrada
Janelas	Metálica tipo veneziana c/ grade e pintura de fábrica (especificação da planta)	Janelas em madeira
Portas	Metálica de abrir laminada, com pintura original de fábrica (especificação da planta)	Portas em madeira
Piso (P1)	Cimentado desempenado	Piso empenado e com rachaduras
Piso (P2)	Cimento queimado	Não há cimento queimado
Parede interna	Chapisco traço 1:3 (cimento e areia)	Paredes com buracos
Esgotamento sanitário	Fossa e sumidouro por unidade habitacional	Sem sumidouros
Lavatório	Louça	Lavatório plástico
Quadro de Distribuição	Um por imóvel	Não encontrado
Instalação elétrica	Proteção da fiação conforme previsto na NBR - 5410	Fiação exposta

Fonte: CGU (2013, p. 18).

e) Licitação com Falta de Concorrência

Foram seis os municípios que não apresentaram o mínimo de três fornecedores concorrentes para o processo licitatório para aquisição de bem ou serviço com o recurso repassado pela União, a saber: Terra Santa – 2004, Monte Alegre – 2005, Paragominas – 2007, Marabá – 2007 e, Santarém – 2009. A maioria das prefeituras apresentou apenas uma empresa como fornecedora para concorrer a licitação.

f) Obra inacabada

O desperdício passivo por Obra Inacabada foi observado no município de Porto de Moz em 2003 e em Brejo Grande do Araguaia em 2006. Para este último, o repasse tinha como objetivo recuperar e ampliar 17,5 km de uma estrada vicinal, no entanto, os auditores constataram a liberação do recurso e concomitantemente realizaram inspeção física *in loco* evidenciando que a obra foi parcialmente realizada, apenas 32,59% do previsto. (CGU, 2006).

g) Elefante Branco

Foram dois os municípios que apresentaram desperdícios por Elefante Branco, Terra Santa em 2004 e Cachoeira do Arari em 2013, isto é, construíram uma obra com dinheiro do recurso, porém a obra não apresenta utilidade para a sociedade. Para melhor entendimento desta ocorrência, exemplificaremos o caso de Terra Santa, onde ocorreu a construção do Sistema de Abastecimento de Água em 2002, representando um gasto de um pouco mais de R\$ 81 mil, contudo encontra-se inoperante, pois a administração foi repassada à Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) para melhor distribuição da água, a qual implantou um novo sistema, não sendo mais necessária a utilização do que foi construído com recursos federais (CGU, 2004).

h) Execução Irregular de programas sociais

O único município que apresentou desperdício por Execução Irregular de programas sociais foi Ourilândia do Norte em 2007, onde foram constatadas irregularidades no programa de habitação de interesse social quanto à seleção dos beneficiários do programa, uma vez que foram selecionados beneficiários irregulares, tais como: filhas de vereadora e candidata a vereadora não eleita; prima do vice-prefeito e nora de um vereador, auferindo assim os princípios da legalidade, moralidade e isonomia.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo identificar os desperdícios que contribuem com a má aplicabilidade dos recursos repassados pela União, através do Ministério das Cidades, para o desenvolvimento de programas e ações de governo aos municípios do Estado do Pará.

Analisamos 23 relatórios de fiscalização por Sorteios Públicos da CGU dos municípios paraenses compreendendo o período de 2003 a 2013. Encontramos um total de nove ocorrências de desperdício ativo, sendo que cinco apenas para a variável Desvio de Recursos. Em relação ao desperdício passivo, das 16 variáveis analisadas a metade foi observada, sendo que a maioria dos municípios apresentou entre uma (43%) e duas (39%) ocorrências dentre estas oito. No entanto, há casos alarmantes como o município de Marabá em 2007 que apresentou uma ocorrência do desperdício ativo e quatro do passivo, em pior situação encontramos o município de Santarém em 2009 com uma e cinco ocorrências, respectivamente referentes ao desperdício ativo e passivo.

Enquanto apenas 39% dos 23 municípios analisados indicaram ocorrência de desperdício ativo, o desperdício passivo foi observado em todos os municípios, o que corrobora com Dias et al. (2013) quando afirma que este tipo de desperdício não recebe a devida atenção nos meios de comunicação social e mesmo em trabalhos acadêmicos que tratam do tema desperdícios de gastos públicos. Como sugestão de pesquisas futuras propomos que esta mesma análise seja expandida para os demais estados do país, principalmente para aqueles que apresentam precariedade no sistema de saneamento básico, podendo corroborar com indicadores da saúde pública.

Referências

- Bandiera, O., Prat, A., & Valletti, T. (2009). Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, 99 (4), 1278-1308.
- Braga, M. V. de A. (2011). *A auditoria Governamental como Instrumento de Promoção da Transparência*.
- Coelho, T. (2012). *Brasil despeja R\$ 50 bilhões por ano no rol da corrupção*. Disponível em: [http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/Jornal/Pais/Brasil-despeja-R\\$-50-bilhoes-por-ano-no-ralo-da-corrupcao-12582.html](http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/Jornal/Pais/Brasil-despeja-R$-50-bilhoes-por-ano-no-ralo-da-corrupcao-12582.html).
- Controladoria Geral da União. (2004) *Relatório de fiscalização Moju - Pa*. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/08-PA-Moju.pdf>.
- Controladoria Geral da União. (2004). *Relatório de fiscalização Terra Santa - Pa*. Disponível em: http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/13-PA-Terra_Santa.pdf.
- Controladoria Geral da União. (2006). *Relatório de fiscalização Brejo Grande do Araguaia - Pa*. Disponível em: http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/22-PA-Brejo_Grande_do_Araguaia.pdf.
- Controladoria Geral da União. (2008). *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. (1. ed.). Brasília, DF: Autor.
- Controladoria Geral da União. (2009). *Relatório de fiscalização Santarém - Pa*. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/30-PA-Santarem.pdf>.
- Controladoria Geral da União. (2013). *Publicações. Ministério das Cidades*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/bgu/2004/Volume1/C%20-%2020024.pdf>.

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

- Controladoria Geral da União. (2013). *Relatório de fiscalização Cachoeira do Arari - Pa*. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM38029-PA-%20Cachoeira%20do%20Arari.pdf>.
- Dias, L. N. S., Matias-Pereira, J., Farias, M. R. S., & Pamplona, V. M. S. (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. *R. Cont. Fin – USP*, 24(63), 206-218.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2007, June). *Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports*. Germany: Institute for the Study of Labor, IZA, (Discussion Paper 2843).
- Ferraz, C., Finan, F., & Moreira, D. B. (2008). Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. In *Anais do Encontro Nacional de Economia*, Salvador, BA, Brasil, 36.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011). *Censo 2010: características da população e dos domicílios*. Brasília, DF: Autor.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (1). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Brasília, DF: Autor. 289.
- Instituto Trata Brasil. (2013). *Avanços em saneamento básico continuam insuficientes nas 100 maiores cidades do país*. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/pdfs/release-ranking-2011.pdf>.
- Instituto Trata Brasil. (2009). *A falta que o saneamento faz*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS.
- Maricato, E. (2006). *O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*.
- Portal da Transparência. Governo Federal. (2013). *Pará (Governo do Estado) Valor total liberado por órgão concedente*. Disponível em: <http://pa.transparencia.gov.br/destaques/detalhamento?nome=totalLiberadoConcedenteEstado>.
- Rausch, R. B., & Soares, M. (2010). Controle Social na Administração Pública: A importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Revista de educação e pesquisa em contabilidade*.
- Rocha, M. (2012). Como se desvia dinheiro no Brasil. Caderno Cidadania, *Revista Época*. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/ideias/noticia/2012/01/como-se-desvia-dinheiro-no-brasil-trecho.html>.
- Siqueira, F. R. de. (1999). *Evolução do sistema governamental de controle*. Brasília, DF: UnB.
- Sodré, A.C de A., & Alves, M. F. C. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria Geral da União. *Revista Administração Contemporânea [online]*, 14, (3), 414-433.