

O PAPEL DA CONTROLADORIA NA CONDUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS LICITAÇÕES

SOARES, Rodrigo Mateus António

Discente da Faculdade de Ciências Sociais e Agrárias de Itapeva - FAIT

SILVA, Danilo de Oliveira

Docente da Faculdade de Ciências Sociais e Agrárias de Itapeva - FAIT

RESUMO

O PAPEL DA CONTROLADORIA NA CONDUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS LICITAÇÕES

Objetivou-se com este trabalho estudar qual é o papel da controladoria frente à gestão pública e quais os seus impactos nas licitações. Licitação é um método administrativo designado a escolher, entre outras a proposta mais benéfica para a administração pública. Considera-se como sendo fraude, através de ajuste, combinação ou outro expediente, o caráter competitivo do processo licitatório, com a intenção de ter, para si ou outra pessoa, benfeitoria vinda de adjudicação do objeto da licitação. O Cartel pode ser definido como sendo um círculo de atuantes econômicos que, expressa ou de maneira implícita, concordam em coordenar as decisões estratégicas no tocante a variáveis proeminentes do ponto de vista de concorrência. A controladoria é de grande importância, pois poderá contribuir para que os gestores públicos busquem cumprir os programas, as ações e as metas do governo em um ambiente de controle, eficiente, legal e transparente. A controladoria no setor governamental atua orientando, acompanhando, avaliando e executando atos e fatos administrativos, de maneira a proteger o patrimônio da administração pública, indo em busca da eficácia e eficiência, para alcançar o melhor resultado, cuidando sempre pela transparência.

Palavras chave: Administrador, gestor, governo.

Tema Central: Controladoria e gestão pública.

ABSTRAT

THE ROLE OF THE CONTROLLING COMPANY IN THE CONDUCT OF PUBLIC MANAGEMENT AND ITS IMPACTS ON BIDDING

The objective of this work was to study the role of the controller in the face of public management and its impacts on the bids. Bidding is an administrative method designed to choose, among others the most beneficial proposal for public administration. The competitive nature of the bidding process, with

the intention of having, for itself or another person, improvement in the award of the object of the bidding, is considered to be fraud, through adjustment, combination or other expedient. The Cartel can be defined as being a circle of economic actors that, expressly or implicitly, agree to coordinate strategic decisions regarding prominent variables from the point of view of competition. Controlling is of great importance, as it may contribute to public managers seeking to comply with government programs, actions and goals in a control, efficient, legal and transparent environment. Controllershship in the government sector acts by guiding, monitoring, evaluating and executing administrative acts and facts, in a way that protects the public administration assets, going in search of effectiveness and efficiency, in order to achieve the best result, always taking care of transparency.

Keywords: Administrator, manager, government.

1. INTRODUÇÃO

Desde meados de 2014 o cenário econômico-social do Brasil tem passado por desafios para empresas petrolíferas que desempenham seus papéis no país. Essas dificuldades são principalmente, por causa da investigação criminal chamada de operação Lava Jato, da crise internacional do petróleo e da crise política no Brasil. A operação Lava Jato induziu a descoberta de desvios em contratos da Petrobras – maior empresa do Brasil. As irregularidades foram cometidas a partir do beneficiamento de algumas empresas em contratos de licitação, os quais eram supervalorizados para arquear com os “custos-adicionais” do pagamento de propina a funcionários da estatal e a políticos (BASTOS; ROSA; PIMENTA, 2016).

Licitação é um método administrativo designado a escolher, entre outras a proposta mais benéfica para a administração pública. Todos os órgãos da administração pública, das esferas municipal, estadual ou federal e demais entidades governadas direta ou indiretamente pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, quando contratarem com terceiros, serviços, permissões, obras, compras, alienações e locações, deverão, de maneira obrigatória, se submeter ao processo administrativo precedente de licitação, de acordo com a legislação em vigor. Pela precária estrutura de pessoal e material, infelizmente o Poder Público é

quase sempre lesado nas compras dos serviços e bens que precisa para realizar suas funções administrativas (PEREZ; POZZEBON, 2016).

Nota-se que a licitação tem por finalidade uma dupla perspectiva: de um lado, pretende-se que os entes governamentais façam a contratação mais vantajosa, e de outro, garante aos administrados a possibilidade de participarem dos negócios que a Administração deseja conseguir com os particulares. A finalidade da licitação está vinculada ao estabelecimento de regras aplicáveis, que tendem impedir que os contratos públicos sejam atingidos por escolhas em interesses pessoais do agente público (VASCONCELOS, 2005; RIBEIRO, 2011).

Considera-se como sendo fraude, através de ajuste, combinação ou outro expediente, o caráter competitivo do processo licitatório, com a intenção de ter, para si ou outra pessoa, benfeitoria vinda de adjudicação do objeto da licitação. Contudo, quando acontece alguma dessas situações, o processo licitatório não existe mais, ou seja, se torna uma enganação, pois já foi escolhido quem será o vencedor. Assim, os demais concorrentes estando sabendo disso ou não, concorrem à licitação somente por concorrer (SANTOS et al., 2015).

O Cartel pode ser definido como sendo um círculo de atuantes econômicos que, expressa ou de maneira implícita, concordam em coordenar as decisões estratégicas no tocante a variáveis proeminentes do ponto de vista de concorrência. Através deste tipo de técnica acordada, o fim maior dos participantes da colusão é um só, aumentar suas margens de lucros. O combate ao mais nocivo dos crimes contra a ordem econômica não pode ter seu enfoque de ação exclusivamente em seu modo de punição. A criação de estruturas que possam identificar envoltentes com potenciais a este tipo de conduta, também devem criar o indispensável e proeminente diálogo entre os meios para se precaver tais ações (VENTURELLI, 2016).

Quando através de fraudes, é retirado dinheiro dos cofres públicos, faz-se nascer à corrupção, que logo, reduz a qualidade de vida das pessoas, pois, faz com que escoe as receitas públicas que deveriam ser usadas em benefício aos cidadãos,

gerando assim, uma sociedade cheia de desigualdades e injustiças (SANTOS et al., 2015).

A corrupção tem sido um dos temas centrais no processo comunicativo de globalização, unindo energias e esforços internacionais, tanto para seu combate quanto para a implementação, fortalecimento e difusão de ferramentas de prevenção e de diagnósticos precisos, tendo em vista objetivos comuns aos povos democráticos e civilizados (RITT; HUBNER, 2014).

Os administradores públicos têm um grande desafio, que é a otimização e utilização dos recursos disponíveis, cada vez mais escassos, frente às despesas públicas que estão aumentando cada vez mais. Hoje em dia, a credibilidade administrativa de muitos governantes reflete de forma negativa na opinião pública. A corrupção é um exemplo disso, que traz sérios danos à sociedade (RÉBIEN; AMORIM, 2008).

A corrupção para o fim de lavagem de dinheiro é a essencial atividade deste crime tão bem armado em que os criminosos políticos e empresários transformam o dinheiro que sobrevém das atividades ilícitas em algo visivelmente legal, impedindo qualquer obrigação com a origem dos capitais ativos (FRAGA; MATOS, 2015).

Todos os setores produtivos do Brasil foram afetados pela crise, mas alguns sofreram ainda mais por causa dos impactos da Lava Jato. Estudos apontam que essa operação contribui entre 2 e 2,5 pontos percentuais em cada ano nas baixas do PIB de 3,8% em 2015 e de 3,6% em 2016. Portanto, mais da metade da recessão decorreu dos efeitos da Operação, sobretudo nos setores de petróleo e de sua cadeia produtiva, da engenharia pesada e da construção civil (SOBRAL et al., 2017).

Todos os setores produtivos do Brasil foram afetados pela crise, mas alguns sofreram ainda mais por causa dos impactos da Lava Jato. Estudos apontam que essa operação contribui entre 2 e 2,5 pontos percentuais em cada ano nas baixas do PIB de 3,8% em 2015 e de 3,6% em 2016. Portanto, mais da metade da recessão decorreu dos efeitos da Operação, sobretudo nos setores de petróleo e de sua cadeia produtiva, da engenharia pesada e da construção civil (SOBRAL et al., 2017).

De acordo com Rébien e Amorim (2008) através da análise documental de relatórios financeiros, foram levantadas as seguintes consequências econômicas da Operação Lava Jato na Petrobrás:

- A Petrobras já esteve como 10^a (décima) maior empresa de capital aberto do mundo, de acordo com o ranking da Revista Forbes, porém, após os escândalos de corrupção, passou a ocupar a 416^a (quadringentésima décima sexta posição);
- Baixas contábeis de ativos (*impairment*), a empresa registrou perdas por diminuição ao valor recuperável (*impairment*) de vários ativos no montante de mais ou menos R\$ 116 bilhões nos balanços de 2014, 2015 e 2016;
- Prejuízos contábeis notados pela companhia de R\$ 22 bilhões, R\$ 35 bilhões e R\$ 15 bilhões nos balanços de 2014, 2015 e 2016.

A responsabilidade pelo gerenciamento claro das contas públicas é muito importante para os gestores públicos, pois as pessoas precisam entender o que está sendo feito, isto é, onde estão sendo utilizados os recursos públicos e o que estão fazendo para aprimorar os serviços prestados à sociedade. A controladoria é de grande importância, pois poderá contribuir para que os gestores públicos busquem cumprir os programas, as ações e as metas do governo em um ambiente de controle, eficiente, legal e transparente (RÉBIEN; AMORIM, 2008).

A controladoria governamental é definida como um órgão que tem por objetivo comandar o sistema de controle interno, contabilidade, auditoria interna e aprimorar os outros sistemas de controles, com finalidade a busca de resultados (MIRANDA et al., 2014).

Os administradores públicos têm um grande desafio, que é a otimização e utilização dos recursos disponíveis, cada vez mais escassos, frente às despesas públicas que estão aumentando cada vez mais. Hoje em dia, a credibilidade administrativa de muitos governantes reflete de forma negativa na opinião pública. A corrupção é um exemplo disso, que traz sérios danos à sociedade (RÉBIEN; AMORIM, 2008).

Diante do exposto, objetivou-se com este trabalho estudar qual é o papel da controladoria frente à gestão pública e quais os seus impactos nas licitações.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Esse trabalho foi feito através do levantamento bibliográfico em bases de dados eletrônico. O material utilizado foi separado de acordo com a abrangência da cronologia e tema dos artigos, possibilitando um plano de leitura.

A referência mais antiga e mais recente, utilizada neste artigo, data do ano de 2002 e 2018, respectivamente.

O trabalho desenvolvido iniciou-se devido ao interesse do autor pelo assunto e importância do tema, sendo objeto de construção do trabalho de conclusão de curso.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com o estudo realizado por Silva (2016) as raízes dos problemas estão profundamente ligadas aos vícios do desenho institucional brasileiro, intimamente caracterizado pela cultura patrimonialista, que induziu políticos, executivos, funcionários públicos, partidos políticos e empresas organizadas em forma de cartel a desempenharem conluíus, para tramarem licitações e contratos com preços superfaturados, de maneira que as empresas que ganhassem nos processos fizessem a distribuição de propinas aos outros integrantes do esquema de corrupção, em lesão das estatais.

Segundo Ribeiro e Martins (2016) a fraude, presente na operação Lava Jato é por meio da alteração ou falsificação de documentos ou registros; por registrar transações sem comprovação; pela omissão de transações nos registros contábeis; e ainda por aplicar práticas contábeis indevidas. Os erros se distinguem por serem involuntários, ou seja, sucede desatenção, omissão ou má interpretação de fatos nas declarações contábeis.

Para Rébien e Amorim (2008) a responsabilidade pelo gerenciamento claro das contas públicas é muito importante para os gestores públicos, pois as pessoas precisam entender o que está sendo feito, isto é, onde estão sendo utilizados os recursos públicos e o que estão fazendo para aprimorar os serviços prestados à sociedade. A controladoria é de grande importância, pois poderá contribuir para que os gestores públicos busquem cumprir os programas, as ações e as metas do governo em um ambiente de controle, eficiente, legal e transparente.

Rola et al., (2017) realizou uma entrevista com três contadoras. Algumas das perguntas foram: em relação ao fraudes que aconteceram na Petrobras, teve falhas na auditoria interna e do controller? Se houve falhas, até que ponto eles tiveram responsabilidade no caso que desencadeou a operação lava jato? As entrevistadas responderam que houve falhas sim, pois tanto o controller quanto a auditoria interna são responsáveis pela avaliação e bom funcionamento dos controles da empresa, e quando detectar algum erro deve recomendar ações e métodos internos para solução do problema o mais rápido possível, impedindo assim as falhas.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, ficam evidentes que as licitações são alvos de corrupção e fraude dentro da administração pública.

A controladoria no setor governamental atua orientando, acompanhando, avaliando e executando atos e fatos administrativos, de modo a proteger o patrimônio da administração pública, prezando pela eficácia e eficiência, para alcançar o melhor efeito, atentando sempre pela transparência.

5. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. C. C. et al. Corrupção e valor de mercado: os efeitos da operação Lava Jato sobre o mercado de ações no Brasil. **Revista Catarinense de Ciência Contábil**, Florianópolis/SC, v. 17, n. 51, p. 41-58, maio/ago. 2018. Disponível em: <

<http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2626/2015>>. Acesso em: 02 set. 2018.

BARROS, F. L. M. Princípios administrativos aplicados à licitação pública. [S.I.], 2002. Disponível em: < <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20093-20094-1-PB.pdf>>. Acesso em: 22 ago.2018.

BASTOS, EM. S.; ROSA, M. P.; PIMENTA, M. M. Os impactos da operação Lava Jato e da crise internacional do petróleo nos retornos anormais e indicadores contábeis da Petrobrás 2012-2015. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 49-56, set./dez. 2016. Disponível em: < <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/2947/2382>>. Acesso em: 01 set. 2018.

FRAGA, J. M. L.; MATOS, R. G. F. **As instituições por trás da operação Lava Jato**. 2015. 28f. Artigo científico (graduação em Direito) – Universidade Tiradentes – UNIT, Aracaju, 2015. Disponível em: < <http://openrit.grupotiradentes.com/xmlui/bitstream/handle/set/1486/MONOGRAFIA%20-%20Jonhanny.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01 set. 2018.

LEAL, R. G.; RITT, C. F. Qual o bem jurídico penal protegido no âmbito dos crimes de licitações no sistema jurídico brasileiro. In: Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. XI, 2014, [S.I.]. **Anais...** [S.I.], 2014. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/view/11722>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

MIRANDA, M. S. et al. **Controladoria na administração pública: um estudo de caso no núcleo de controle interno do município de Salinas/MG**. 2014. [S.I.]. Disponível em: < <http://www.sinescontabil.com.br/trabalhos/arquivos/7b2ce95cf75a6aa123fb560e19a064cc.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2018.

PEREZ, A. L. F.; POZZEBON, E. Aplicação de sistema multiagente no processo de licitação. [S.I.], 2016. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/237122718_Aplicacao_de_sistema_multiagente_no_processo_de_licitacao>. Acesso em: 21 ago. 2018.

PINHO, P. V. **Os impactos nos indicadores econômico-financeiros da Petrobras causados pela corrupção desvendada na operação Lava Jato: um estudo de caso**. 2017. 26f. Monografia (bacharel em Ciências Contábeis) – Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2017. Disponível em: < <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/19343/3/ImpactosIndicadoresEconomico.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2018.

REBIÉN, A. R.; AMORIM, A. V. Controladoria na administração pública municipal: estudo de modelo para prefeitura de Nova Santa Rita / RS. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade. 24 a 28 de agosto de 2008. Gramado –RS. **Anais...** 2008. Disponível em: < http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/136.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

RIBEIRO, A. G.; MARTINS, V. F. Investigação no Brasil: a opinião dos auditores independentes nos relatórios das empresas envolvidas, na “operação Lava Jato”. **Revista de La Agrupación Joven Iberoamericana de Contabilidad y Administración de Empresas (AJOICA)**, n. 15, p. 149-168, 2016. Disponível em: < http://elcriterio.com/revista/contenidos_15/10.pdf>. Acesso em: 01 set. 2018.

RIBEIRO, G. L. V. A evolução da licitação. **Portal E-Gov**, 2011. Disponível em: < <http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/evolu%C3%A7%C3%A3o-da-licita%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

RITT, C. F.; HUBNER, B. H. Os crimes na lei de licitações: principais aspectos legais e jurisprudenciais. **Online UNISC**, Barbarói, Santa Cruz do Sul, Edição Especial n. 42, p. 88-102, jul./dez. 2014. Disponível em: < <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/5547/3859>>. Acesso em: 01 set. 2018.

SANTOS, L. L. et al. Fraudes em licitações e o relevante controle social no combate à corrupção na administração pública. In: Seminário de Administração da Macrorregião de Picos – SEMAD, 4º, 2015, Picos/PI. **Anais...** Picos/PI, 2015. p. 1-12. Disponível em: < <http://www.cra-pi.org.br/servicos/artigos/fraudes-em-licitacoes-e-o-relevante-controle-social-no-combate-a-corrupcao-na-administracao-publica.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

SILVA, W. C. **Governança, gestão de riscos e conformidade: Petrobras e Eletrobras, antes e depois da operação Lava Jato**. 2016. 169f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração – Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/23655/1/Wilson%20Cedraz%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2018.

SOBRAL, B. L. B. et al. Impactos da Lava Jato. **Jornal dos Economistas**, n. 336, agosto de 2017 Disponível em: < <http://www.corecon-rj.org.br/anexos/D2555AE4F6E8BDA931867AC9CC473A1C.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2018.

VASCONCELOS, F. Licitação pública: análise dos aspectos relevantes do Pregão. **Prima Facie International Journal**, v. 4, n. 7, 2005. Disponível em: < <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/4566>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

VENTURELLI, C. M. R. **Operação Lava Jato, um precedente histórico, repercussão concorrencial e penal.** 2016. 58f. Monografia (Especialista em Direito Penal e Processo Penal) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, DF, 2016. Disponível em:
<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2025/Monografia_Carlos%20Magno%20dos%20Reis%20Venturelli.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
Acesso em: 25 ago. 2018.