

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)
ESCOLA DA AGU**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD)
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
(CEFOP)**

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO (SFC)**

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA (ISC)**

Celso da Motta Aguiar

**ANÁLISE DOS RESULTADOS ORIUNDOS DO SORTEIO PÚBLICO DE
MUNICÍPIOS – SUBSÍDIOS PARA O CONTROLE PREVENTIVO**

Brasília

2009

Celso da Motta Aguiar

**ANÁLISE DOS RESULTADOS ORIUNDOS DO SORTEIO PÚBLICO DE
MUNICÍPIOS – SUBSÍDIOS PARA O CONTROLE PREVENTIVO**

Monografia apresentada como requisito para
aprovação no curso de Especialização em
Auditoria Interna e Controle Governamental.

Orientadora: Eliane Viegas Mota

Brasília

2009

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo nos sítios da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União, da Advocacia-Geral da União e da Controladoria-Geral da União, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data 18/12/2009

Aguiar, Celso da Motta.

Análise dos resultados oriundos do sorteio público de municípios [manuscrito] : subsídios para o controle preventivo / Celso da Motta Aguiar. -- 2009.
64 f.

Orientador: Eliane Viegas Mota.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009.

1. Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). 2. Controle interno, Brasil. 3. Administração municipal, fiscalização, Brasil. 4. Municípios, fiscalização, Brasil. I. Título.

CDU 336.126.5(81)

**ANÁLISE DOS RESULTADOS ORIUNDOS DO SORTEIO PÚBLICO DE
MUNICÍPIOS – SUBSÍDIOS PARA O CONTROLE PREVENTIVO**

Monografia – Curso de Especialização em
Auditoria Interna e Controle Governamental – 2º
Semestre de 2009.

Aluno: Celso da Motta Aguiar

Banca Examinadora:

Eliane Viegas Mota

Maria de Fátima Rezende

Brasília, 18 de dezembro de 2009.

Dedico este trabalho a todos aqueles que acreditam que sempre se podem aprimorar os meios para atingir objetivos.

Agradecimentos: a Deus, pois sem Ele nada tem sentido; à minha família, pela compreensão, apoio e incentivo; aos mestres pelos ensinamentos e pelas orientações; aos meus colegas e amigos, pelo suporte concedido.

*“Se queremos progredir, não devemos repetir a história,
mas fazer uma história nova.” (Mahatma Gandhi)*

RESUMO

Prestes a completar sete anos de existência, o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos se caracteriza por ser uma ferramenta potencial de combate à corrupção e de correção de eventuais fragilidades na execução de Políticas Públicas. Diante dessa importância, este trabalho tem por objetivo, não o de apontar falhas, mas o de subsidiar possíveis proposições de melhoria do Sorteio de Municípios, como é mais comumente conhecido, a fim de agregar valor aos seus resultados.

Como objetivo precípua, este estudo pretende demonstrar o nível de eficácia dos resultados na execução de um Programa de Governo executado pelo Ministério das Cidades. O que se quer, em síntese, é demonstrar em que ponto as fiscalizações da Controladoria-Geral da União proporcionaram correções, sejam pontuais, sejam preventivas, no fluxo de aplicação dos recursos federais.

Como objetivos secundários, pretende avaliar o momento de atuação do controle, o ciclo de operacionalização dos Sorteios, o comportamento dos gestores federais e as técnicas e procedimentos empregados nas fiscalizações.

Palavras-chave: Controladoria-Geral da União. Controle preventivo. Fiscalização. Ministério das Cidades. Monografia. Sorteio de Municípios.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Números totais de transferências cadastradas no SIAFI sob a responsabilidade do órgão superior 56.000 – Ministério das Cidades.....	31
Gráfico 2: Evolução da duração, em dias corridos, do ciclo completo dos Sorteios.....	40
Gráfico 3: Distribuição percentual do tempo destinado à realização dos trabalhos de fiscalização, considerando a moda dos prazos em dias úteis.....	42
Gráfico 4: Comportamento histórico do índice obtido a partir da divisão do número total de constatações pelo número de contratos de repasse fiscalizados.....	47
Gráfico 5: Percentual de contratos de repasse em que foi constatado algum tipo de falha, em relação ao número total de contratos de repasse fiscalizados, por etapa do Sorteio.....	48
Gráfico 6: Número médio de constatações por contrato de repasse em que foram identificadas falhas.....	48
Gráfico 7: Participação das classes de falhas no total das constatações de cada etapa do Sorteio de Municípios.....	49

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma da Controladoria-Geral da União (CGU).....	19
Figura 2 – Organograma da Secretaria Federal de Controle Interno.....	20
Figura 3 – Relação das Controladorias Regionais da União nos estados.....	21

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Funções a serem fiscalizadas (para municípios acima de 20.000 habitantes).....	26
Quadro 2 – Data de realização do 20º ao 27º Sorteios.....	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição dos municípios sorteados por Unidade da Federação.....	25
Tabela 2: Dotação autorizada para os Programas do Ministério das Cidades, de 2004 a 2009.....	29
Tabela 3: Quantidade de projetos do Programa “6001” por UF, posição em 5/11/2009.....	32
Tabela 4: Participação das emendas parlamentares no orçamento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte.....	32
Tabela 5 – Distribuição das transferências fiscalizadas, em função da relação entre a data do sorteio e o período final de vigência.....	36
Tabela 6: Número de contratos de repasse cuja fiscalização ocorreu após o término de vigência dos instrumentos de transferência.....	36
Tabela 7: Datas previstas para realização das principais atividades do Sorteio de Municípios.....	38
Tabela 8: Análise de eventuais sobreposições das etapas relativas à completa realização do ciclo das fiscalizações com os cronogramas dos Sorteios subsequentes.....	39
Tabela 9: Comparativo da previsão com a realização do ciclo completo dos Sorteios.....	39
Tabela 10: Prazos das principais atividades relacionadas à realização das fiscalizações.....	41
Tabela 11: Quantidade de dias úteis destinada à realização de cada atividade.....	41
Tabela 12: Classificação das constatações.....	47
Tabela 13: Comparação entre as manifestações recebidas e o número total de constatações enviadas aos gestores federais.....	50
Tabela 14: Distribuição nominal das respostas dos gestores federais pelos diferentes tipos de falhas.....	51
Tabela 15: Distribuição proporcional das respostas dos gestores federais nos diferentes tipos de falhas.....	51
Tabela 16: Distribuição nominal dos diversos tipos de respostas dos gestores federais pelas etapas do Sorteio.....	52
Tabela 17: Distribuição proporcional dos diversos tipos de respostas dos gestores federais nas etapas do Sorteio.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 18: Conclusão das análises das manifestações dos gestores federais sobre as falhas “formais”.....	53
Tabela 19: Conclusão das análises das manifestações dos gestores federais sobre as falhas “médias”.....	54
Tabela 20: Conclusão das análises das manifestações dos gestores federais sobre as falhas “graves”.....	54
Tabela 21: Conclusão das análises das manifestações dos gestores federais sobre as “fraudes ou desvios”.....	55
Tabela 22: Síntese dos resultados das análises das manifestações do gestor, por Sorteio.....	56
Tabela 23: Síntese dos resultados das análises das manifestações do gestor, por tipo de constatação.....	56
Tabela 24: Percentuais de concentração de determinadas constatações no estado do Rio Grande do Norte.....	57
Tabela 25: Total de ocorrências das constatações examinadas.....	58

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2.1. Definição de controle.....	16
2.2. Controle interno e controle externo.....	18
2.3. Momentos do controle.....	18
2.4. Controle preventivo.....	18
2.5 Rede de Controle do Poder Executivo Federal.....	19
3. PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIOS PÚBLICOS DE MUNICÍPIOS.....	22
3.1. Breve histórico do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.....	22
3.2. Abrangência do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.....	24
4. PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIOS PÚBLICOS JUNTO AOS GESTORES FEDERAIS.....	27
4.1. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte.....	27
4.2. Definição do universo objeto de estudo.....	33
4.3. Levantamento, cruzamento e análise dos dados.....	33
5. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIOS PÚBLICOS JUNTO AO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	35
5.1. Quanto ao momento de atuação.....	35
5.2. Quanto à oportunidade do encaminhamento dos resultados aos gestores federais.....	37
5.3. Quanto à composição dos prazos para realização dos trabalhos de fiscalização.....	40
5.4. Quanto à evolução dos procedimentos aplicados.....	43
5.5. Quanto às constatações identificadas.....	45
5.6. Quanto aos desdobramentos.....	50
5.6.1. Falhas formais.....	53
5.6.2. Falhas médias.....	53
5.6.3. Falhas graves.....	54
5.6.3. Fraudes ou desvios.....	55
5.7. Quanto à profundidade e extensão dos exames.....	56
5.7.1. Extensão dos exames.....	57
5.7.2. Profundidade dos exames.....	58
5.8. Comentários sobre os resultados obtidos e as limitações do trabalho.....	59
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

1. INTRODUÇÃO

A Controladoria-Geral da União (CGU) atua de diferentes formas na fiscalização da aplicação dos recursos federais repassados a estados e municípios. O controle ordinário da execução desses recursos pelos entes locais se dá, basicamente, de duas formas: (a) por meio do acompanhamento sistemático dos programas e ações governamentais, que se utiliza de metodologia específica para o planejamento das ações de controle, quando são selecionadas amostras de projetos seguindo determinados critérios técnicos; e (b) por meio do acompanhamento assistemático dos programas e ações governamentais, em que uma das formas de realização ocorre por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, cuja execução prevê ações de controle em determinadas áreas de ação governamental a partir da seleção de um número definido de pequenos e médios municípios, escolhidos de forma aleatória por meio de sorteio.

Objeto proposto deste estudo, o Sorteio de Municípios, como é mais comumente conhecido, se encontra atualmente em sua 30ª edição e teve início em abril de 2003. O Sorteio se constitui em uma ferramenta de combate à corrupção e ao mau uso do dinheiro público, fornecendo, também, subsídios para que se forme opinião sobre a execução das ações governamentais.

Desde a implantação, sua metodologia tem sido constantemente aprimorada a partir das experiências adquiridas em edições anteriores. Entre outras medidas já adotadas, a elaboração de manual consolidando as orientações operacionais do modelo se constitui em um bom exemplo do continuado empenho das estâncias de planejamento no aperfeiçoamento dos métodos aplicados.

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos abriu as portas para um acesso mais direto com a sociedade e conferiu maior transparência no trato dos recursos públicos. Da sua execução, foram percebidas necessidades de orientação aos gestores locais, para o que foi criado o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública a partir de Sorteios Públicos.

Os resultados oriundos de cada etapa realizada são encaminhados a diversos destinatários, entre os quais os próprios gestores federais e municipais, Ministério Público (MP), Advocacia-Geral da União (AGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Embora já bastante consolidado interna e externamente, caracteriza-se por ser um Programa em evolução e, em que pesem os esforços já empreendidos por todo corpo técnico do Órgão, os procedimentos, as constatações e a forma de tratamento dos fatos verificados merecem estudos para aprimorar e otimizar a atuação dos diferentes agentes envolvidos.

A questão a ser tratada neste estudo, portanto, é se, a partir das constatações oriundas dos trabalhos realizados nos Sorteios Públicos de Municípios, é possível verificar melhorias gerenciais nos processos de execução das ações governamentais, em especial quanto à implantação de mecanismos de controle preventivo no combate à corrupção e ao mau uso do dinheiro público?

Objetivo maior, portanto, não poderia ser o do presente estudo senão o de se buscar contribuições para o aumento da eficácia das ações desempenhadas pelas instâncias de controle, em especial pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Como objetivos secundários, podemos citar:

- a) analisar se o momento de atuação e o ciclo de operacionalização do Sorteio de Municípios permitem a atuação oportuna do controle;
- b) analisar a evolução dos procedimentos aplicados nos trabalhos de fiscalização;
- c) analisar o comportamento dos gestores federais diante dos resultados do Sorteio de Municípios;
- d) analisar de forma qualitativa e quantitativa os desdobramentos oriundos dos resultados dos trabalhos de fiscalização;
- e) analisar a profundidade e a extensão dos exames realizados nas fiscalizações.

O trabalho inicia com uma pesquisa bibliográfica sobre o tema “controle”, que compreende definições do tema e abordagens sobre: controle interno e controle externo; momentos do controle; controle preventivo; e Rede de Controle do Poder Executivo Federal, na qual a Controladoria-Geral da União (CGU) exerce o papel de órgão central do sistema de controle interno.

No capítulo 3, é apresentado o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, incluindo revisão de normativos ao longo das diversas etapas do Sorteio e informações sobre a abrangência do Programa nos diversos municípios brasileiros.

Em seguida, no quarto capítulo, o objeto de estudo é delimitado, uma vez que o universo de dados das fiscalizações é bastante extenso e que as fiscalizações incidem sobre uma pluralidade de áreas e Ações governamentais, cujo tratamento conjunto, além de demasiadamente trabalhoso, não traria resultados satisfatórios. Assim, foram definidas as etapas do Sorteio e o Programa Governamental, objeto de análise.

Ainda no capítulo 4, são apresentados de forma bastante sucinta os métodos utilizados para cada uma das análises constantes do capítulo seguinte. Essas análises buscaram obter conclusões sobre: o momento de atuação; a oportunidade do encaminhamento dos resultados aos gestores federais; a composição dos prazos para realização dos trabalhos de fiscalização; a evolução dos procedimentos aplicados; as constatações identificadas; os desdobramentos; a profundidade e extensão dos exames.

Finalizando este trabalho, foram incluídas considerações sintetizando os resultados obtidos e sugerindo algumas linhas de ação, com vistas a contribuir, mesmo que de forma singela, para o aprimoramento da sistemática de operacionalização do Sorteio e para a aproximação entre Controladoria e Ministério, na busca conjunta de soluções para os pontos críticos apontados nas diversas fiscalizações.

2. CONTROLE

Da leitura de artigo (não acadêmico) de autoria do ex-ministro Antonio Delfim Netto (NETTO, 2008), pode-se extrair a seguinte opinião:

“... alguns artifícios políticos, como o da reeleição municipal, podem e freqüentemente são utilizados para neutralizar o controle social. O processo reforça-se a cada nova eleição, a não ser em casos extremamente visíveis ou extravagantes que chamam a atenção do Ministério Público ou de alguém da ‘família’ que, inconformado com a distribuição dos ‘lucros’, resolve abandonar a lei do silêncio”.

O texto demonstra de forma inequívoca a valia dos trabalhos já realizados pela CGU, uma vez que nem sempre o controle social e as externalidades são suficientes para elucidar falhas na aplicação de recursos públicos, e a necessidade de um contínuo aprimoramento dos meios utilizados nessas ações de controle.

Uma citação de Vieira (2005), por sua vez, reforça a idéia de que muito já se fez em relação ao combate à corrupção, mas que há sempre muito a ser feito:

“As instituições de controle no Brasil vêm se desenvolvendo muito desde a volta ao regime democrático; e, mesmo que ainda não seja possível realizar avaliações somativas, com base nos resultados destas iniciativas, o que este estudo demonstrou foi à possibilidade de avaliar as intervenções em razão de um desenvolvimento institucional melhor orientado e mais consciente dos desafios que vêm enfrentando. Mesmo que não seja possível, assumindo realisticamente a complexidade do tema em questão, propor fórmulas, modelos ou funções que abarquem todos os fatores relacionados direta e indiretamente ao fenômeno da corrupção; isto não torna a atividade de avaliação desaconselhável, muito pelo contrário. Esta é uma proposta intelectualmente desafiadora e crucial para o desenvolvimento e a estabilidade dos regimes políticos que são responsáveis pela solução de parte dos nossos significativos problemas sociais.”

2.1. Definição de controle

O Dicionário Aurélio (FERREIRA, 2004) define “controle” em sentido amplo como:

“1. Ato, efeito ou poder de controlar; domínio, governo. 2. Fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas.”

Pelas duas definições acima e para efeitos deste trabalho, podemos nos limitar a distinguir duas formas básicas de controle. A primeira delas se refere ao controle administrativo. Presente em organizações públicas e privadas, o controle administrativo pode ser entendido como o conjunto de métodos, procedimentos e rotinas utilizados pelo administrador para se certificar do alcance dos objetivos pretendidos. Nesse

contexto e no âmbito da administração pública, a Instrução Normativa SFC n.º 01/2001 apresenta a seguinte definição:

“Controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.”

O Tribunal de Contas da União (TCU) de semelhante forma define controle interno administrativo por meio de sua Instrução Normativa TCU n.º 57/2008, a saber:

“Controle interno é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.”

Essa definição de controle administrativo não se confunde com o controle exercido na administração pública por órgãos especificamente constituídos com essa finalidade.

Conforme define o Artigo 70 da Constituição Federal:

“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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Verifica-se da leitura do texto constitucional a existência do controle legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, e dos sistemas de controle interno de cada Poder (executivo, judiciário e legislativo). A atuação desses órgãos se dá de diversas formas, em especial por meio de fiscalizações e auditorias, e compreende exames nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, a fim de verificar aspectos relacionados à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A relação entre os controles administrativos e o controle exercido pelo Congresso Nacional e pelas unidades que compõem os sistemas de controle interno está no fato de que a qualidade dos controles administrativos serve de parâmetro para atuação dos órgãos de controle. Assim, quanto mais atuantes e efetivos forem os controles administrativos, menor será a necessidade de atuação dos órgãos de controle e vice e versa.

2.2. Controle interno e controle externo

O controle pode ser classificado quanto ao posicionamento em relação à instituição auditada como: interno ou externo.

Interno é aquele em que a unidade, órgão ou departamento responsável pelo controle está vinculado à entidade ou órgão controlado. De modo diverso, externo é aquele em que o ente responsável pelo controle não está vinculado à entidade ou órgão controlado. Retornando ao texto do Artigo 71 da Constituição Federal, o controle externo é aquele realizado pelo Congresso Nacional que, com apoio do Tribunal de Contas da União (TCU), exerce a fiscalização sobre órgãos integrantes dos três poderes da União. Já o controle interno fica sob a responsabilidade dos sistemas de controle interno criados e mantidos no âmbito de cada poder.

No Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) exerce o papel de órgão central do Sistema de Controle Interno.

2.3. Momentos do controle

Segundo o Artigo 77 da Lei n.º 4.320/1964, o controle pode ser classificado, quanto ao momento em que é exercido, como: prévio, concomitante e subsequente. Controle prévio é aquele que se realiza antes, o concomitante durante e o subsequente posteriormente à execução do ato administrativo.

2.4. Controle preventivo

Não se pode prescindir do controle em qualquer que seja o estágio em que se encontre a execução de um programa ou projeto de governo. No entanto, um dos objetivos do controle é, a partir dos resultados por ele obtidos, criar subsídios ao aprimoramento dos controles administrativos, a fim de evitar a ocorrência de falhas ou desvios que possam comprometer os resultados da política pública.

Dentro desse contexto em que se pretende identificar alternativas que possibilitem atuação preventiva e à distância do controle, há de se considerar as palavras de Albuquerque (2006):

“Analisar como as diferenças institucionais e regulatórias podem melhorar a administração local pode indicar uma forma bem menos dispendiosa e traumática de lidar com a má utilização do cargo público. Esse trabalho deixa como sugestão a tarefa de entender como melhorias nos aspectos institucionais locais podem levar a reduções nas taxas de corrupção.”

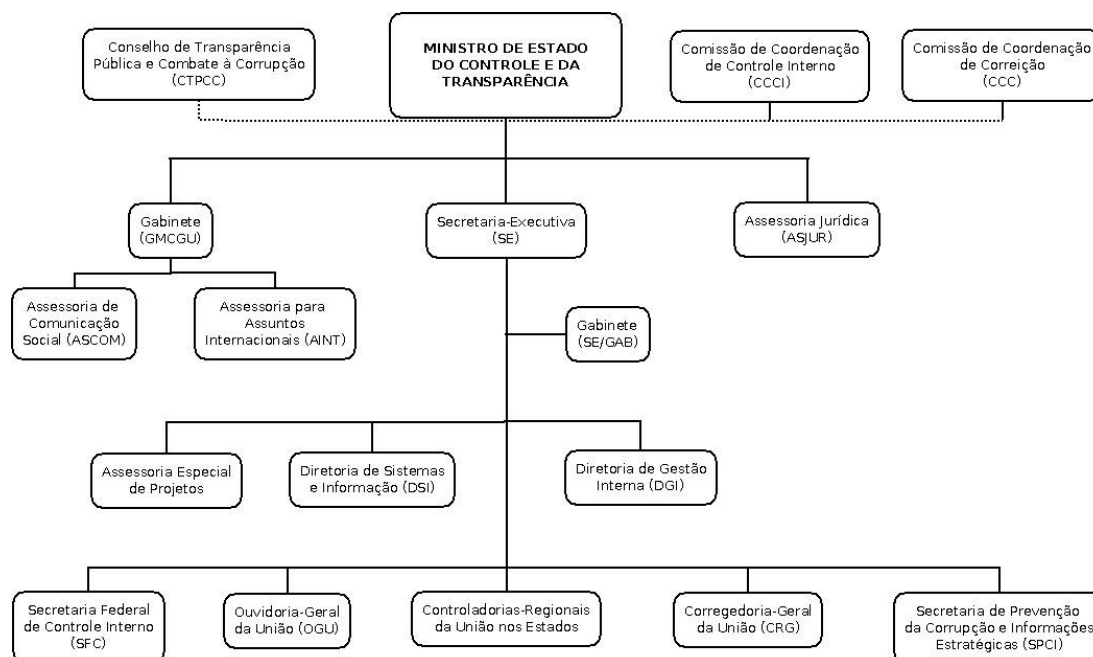
O controle preventivo, portanto, é a melhor forma de evitar a má aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que é muito mais difícil recuperar ou corrigir fatos já ocorridos, para os quais resta, quase sempre, somente a alternativa da punição.

2.5 Rede de Controle do Poder Executivo Federal

A Controladoria-Geral da União (CGU) exerce o papel de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Governo Federal. Entre as atribuições, compete à CGU “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (Constituição Federal de 1988, Art. 74, Inciso I).

Para cumprir suas funções institucionais, a CGU está estruturada de acordo com o organograma demonstrado na Figura 1.

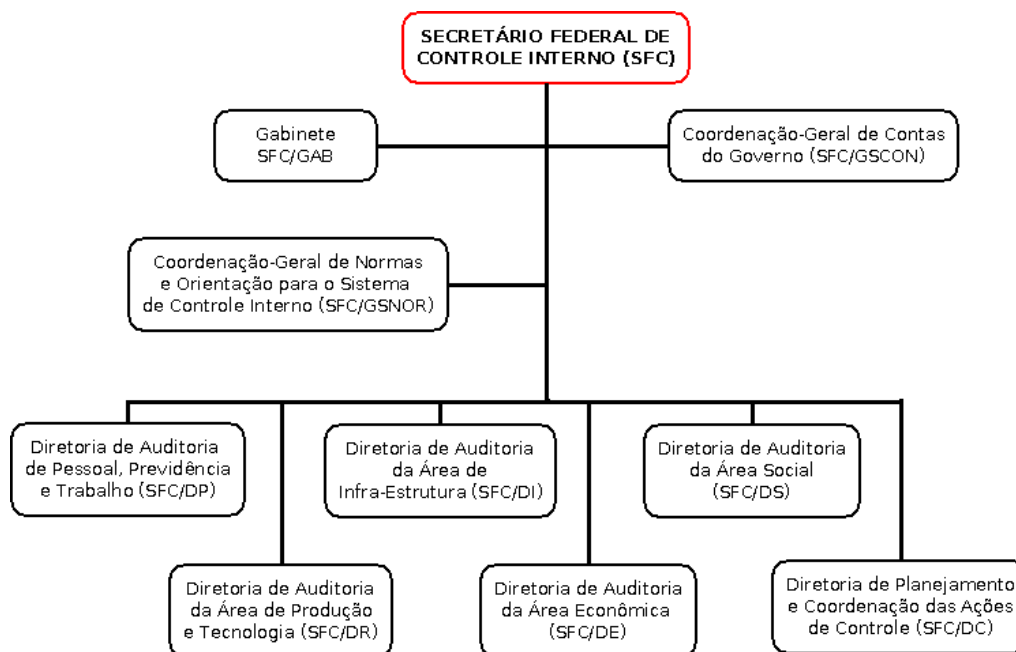
Figura 1 – Organograma da Controladoria-Geral da União (CGU)



Nessa estrutura, atuam como unidades finalísticas a Corregedoria-Geral da União (CRG), a Ouvidoria-Geral da União (OGU), a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

A operacionalização do Sorteio de Municípios está sob a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) que está estruturada em seis Diretorias, de acordo com a área de atuação.

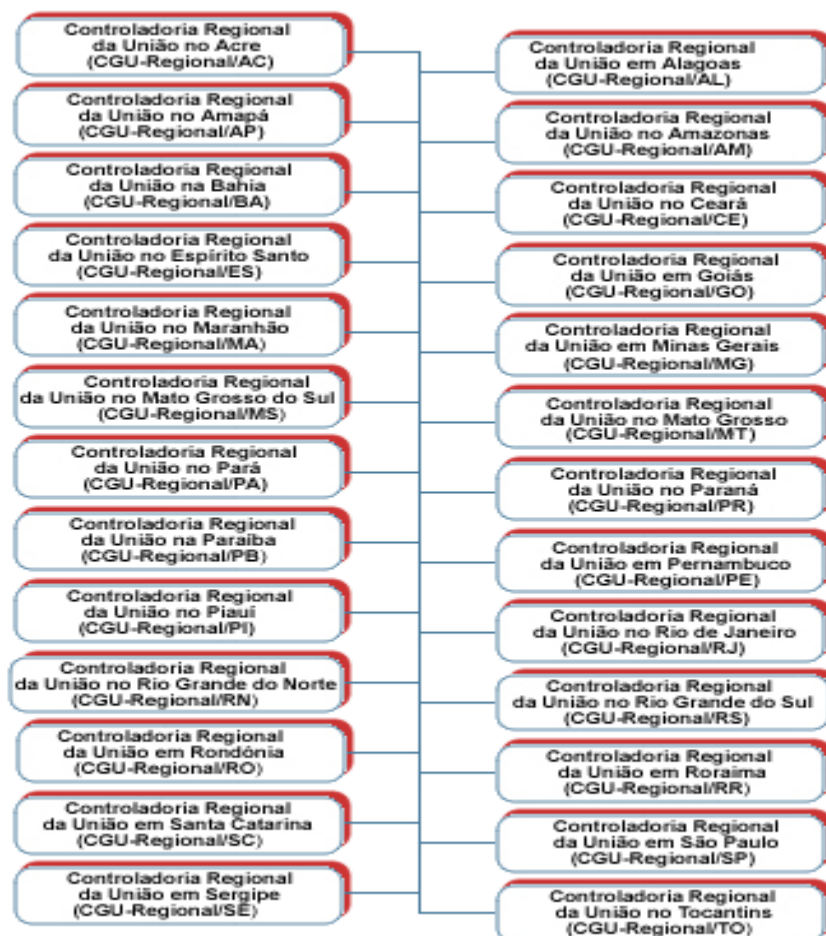
Figura 2 – Organograma da Secretaria Federal de Controle Interno



Às Diretorias da SFC estão vinculadas Coordenações-Gerais de Auditoria, responsáveis pelas atividades de controle junto aos diversos Ministérios. No caso específico deste estudo, a Coordenação (DIURB) responsável pelo acompanhamento do Ministério das Cidades está vinculada à Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura (SFC/DI).

Cabe às Coordenações-Gerais o planejamento e a supervisão técnica das fiscalizações, o que compreende, entre outras atividades, a elaboração de procedimentos específicos, a emissão de ordens de serviço, a seleção de amostras e a revisão de relatórios. A execução das fiscalizações é realizada pelas Controladorias Regionais, localizadas nos 26 Estados da Federação, e também pela própria Coordenação.

Figura 3 – Relação das Controladorias Regionais da União nos estados



3. PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIOS PÚBLICOS DE MUNICÍPIOS

A Controladoria-Geral da União (CGU) tem buscado intensificar o controle preventivo da gestão, uma vez que a experiência tem demonstrado que o controle “a posteriori”, embora necessário em algumas situações, se mostra menos efetivo na correção oportuna de desvios e na prevenção de prejuízos.

Em especial nos Programas de Governo com execução descentralizada, a CGU tem desenvolvido diversas ações de capacitação, como é o caso do programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, e de fiscalização nos diversos municípios brasileiros. Nesses trabalhos do controle está inserida a atividade do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

3.1. Breve histórico do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

A execução de diversos programas do Governo Federal se dá mediante descentralização de recursos a estados e municípios. Assim, por meio da assinatura de convênios, contratos de repasse, termos de compromisso ou instrumentos congêneres, busca-se viabilizar a realização de ações de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento-Geral da União.

A Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sempre atuou, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), junto a entes estaduais e municipais, públicos ou privados, na fiscalização dos recursos transferidos pela União. A seleção dos projetos a serem objeto de ações de controle se dava mediante a estratégia desenhada por cada uma de suas unidades técnicas (Coordenações-Gerais), compreendendo, na maioria das vezes, seleções aleatórias, probabilísticas ou não probabilísticas.

A essas estratégias de atuação foi agregado o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Instituído em caráter definitivo pela CGU por meio da Portaria n.º 247, de 20/6/2003, do então Ministro de Estado do Controle e da Transparência, Waldir Pires, o Programa é definido como:

“(...) um mecanismo de sorteio para definição de regiões onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais ali aplicados (...)”

O Programa é operacionalizado com apoio da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que se utiliza, para sorteio dos municípios, da mesma tecnologia e estrutura utilizadas em suas loterias. Já foram realizados 30 sorteios (ordinários) de municípios, 2 sorteios especiais para projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC) e 8 sorteios de estados.

Objeto do presente estudo, o Sorteio de Municípios tem por finalidade precípua:

“conferir maior transparência e visibilidade à gestão governamental, para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, em benefício da população, de modo a inibir e combater a corrupção e fomentar o controle social” (Portaria n.º 247, de 20/6/2003).

Assim como qualquer processo de trabalho, o Sorteio de Municípios vem passando por alterações ao longo de sua existência e para cada etapa é editada uma Portaria específica, que estabelece, entre outros, os seguintes parâmetros:

- a) a data e a hora da realização dos sorteios;
- b) a quantidade total e por estado de municípios a serem sorteados, bem como a faixa populacional das unidades que comporão o universo;
- c) a relação dos municípios sob carência, ou seja, aqueles que, por terem sido contemplados em etapas recentes do Programa ou por terem sido objeto de trabalho específico, não comporão o universo do sorteio.

Nas etapas mais recentes do Sorteio, têm sido selecionadas 60 unidades municipais com população até 500.000 habitantes, exceto capitais, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O ciclo de operacionalização do Sorteio de Municípios envolve sucessivas atividades que incluem a geração de ordens de serviço pelas Coordenações-Gerais da CGU, em Brasília, cuja execução se dará por equipes vinculadas às respectivas unidades Regionais da Controladoria-Geral da União. Os resultados dos trabalhos realizados serão encaminhados, por meio de relatórios, aos gestores federais, para adoção de providências em relação às falhas eventualmente identificadas e para subsidiarem a avaliação da execução da política pública em enfoque.

Os relatórios já encaminhados aos gestores se encontram disponíveis para consulta pública na página da CGU na *internet* (<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>), fato que confere transparência aos trabalhos da Controladoria e fomenta o controle social.

3.2. Abrangência do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

A primeira cerimônia do Sorteio foi realizada em 3/4/2003 e a mais recente em 5/10/2009. Ao todo, foram 30 edições além de outras duas específicas para projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, estas não computadas para efeito deste trabalho, uma vez que o universo, o prazo para execução e a extensão dos procedimentos têm características distintas.

Segundo dados do IBGE, dos 5.564 municípios brasileiros, 5.520 se situam na faixa de até 500.000 habitantes, exclusive as capitais. Desde o 1º até o 30º Sorteio, foram sorteadas 1.641 unidades municipais, no entanto, tendo em vista que alguns municípios foram contemplados em mais de uma edição do Sorteio e, portanto, fiscalizados em mais de uma oportunidade, o número de municípios que já foram objeto de ação de controle por parte da CGU é de 1.528, segundo a seguinte distribuição por Unidade da Federação:

Tabela 1: Distribuição dos municípios sorteados por Unidade da Federação

UF	Número de municípios com até 500.000 habitantes (A)	Número de municípios contemplados do 1º ao 30º sorteio (B)	% (A / B)
AC	21	11	52,38%
AL	101	33	32,67%
AM	61	25	40,98%
AP	15	13	86,67%
BA	415	116	27,95%
CE	183	69	37,70%
ES	77	25	32,47%
GO	245	70	28,57%
MA	216	60	27,78%
MG	849	176	20,73%
MS	77	29	37,66%
MT	140	45	32,14%
PA	142	62	43,66%
PB	222	62	27,93%
PE	183	57	31,15%
PI	222	64	28,83%
PR	397	82	20,65%
RJ	88	47	53,41%
RN	166	57	34,34%
RO	51	20	39,22%
RR	14	10	71,43%
RS	495	116	23,43%
SC	292	69	23,63%
SE	74	29	39,19%
SP	636	141	22,17%
TO	138	40	28,99%
Totais	5.520	1.528	27,68%

Fontes: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – 2008 (disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>, acesso em 3/11/2009) e CGU – Quantidade de Municípios Sorteados por Estado (disponível em <http://intracgu.df.cgu/controle-interno/acoes-de-controle/sorteios>, acesso em 3/11/2009)

Até a 14ª edição do Sorteio de Municípios, eram emitidas ordens de serviço para realização das fiscalizações envolvendo recursos repassados pela União abrangendo todas as áreas para as quais tivessem sido realizadas transferências, observando critérios previamente definidos (tais como valor mínimo transferido e período das transferências). A partir do 15º Sorteio, foi introduzido o conceito de sorteio de áreas com prioridade de serem fiscalizadas, para municípios com população superior a 20.000 habitantes. A intenção era a de, mantida a plena transparência do processo, melhor adequar o volume de trabalho aos recursos humanos e logísticos disponíveis, bem como uma melhor adequação do cronograma de realização previsto para a execução dos trabalhos. A partir do 23º até o 29º Sorteio foram adotados critérios para priorização das

ações a serem fiscalizadas, contemplando as áreas a serem fiscalizadas em cada grupo; e para o 30º Sorteio os critérios constantes da Portaria do Sorteio são:

“§ 1º Para os municípios cuja população esteja acima de 20.000 habitantes será sorteado o grupo com funções da despesa a serem objeto de fiscalização, de acordo com a lista do Anexo II.

a) para os municípios cuja população esteja situada entre 20.000 e 100.000 habitantes serão adicionados programas/ações das funções de Assistência Social, Educação e Saúde.

b) para os municípios cuja população esteja acima de 100.000 habitantes serão adicionados programas/ações de uma das seguintes funções: Assistência Social, Educação e Saúde, que serão objeto de sorteio, conforme Anexo III.

§ 2º A Controladoria-Geral da União poderá, à vista de situações específicas ou peculiaridades locais que exijam tratamento especial, incluir outras ações governamentais no escopo da fiscalização a ser efetuada nos municípios referidos no parágrafo anterior.” (Portaria CGU n.º 1.923, de 28/9/2009)

O Anexo II a que se refere o §1º acima está reproduzido no Quadro 1 a seguir. Já o Anexo III a que se refere a letra “b” do §1º apenas reproduz em forma de tabela as três funções “Assistência Social”, “Educação” e “Saúde”.

Quadro 1 - Funções a serem fiscalizadas (para municípios acima de 20.000 habitantes)

GRUPO	FUNÇÕES A SEREM FISCALIZADAS
01	Comércio e Serviços, Agricultura e Cultura
02	Organização Agrária, Energia e Gestão Ambiental
03	Segurança Pública, Indústria e Ciência e Tecnologia
04	Habitação, Saneamento e Urbanismo
05	Comunicações, Previdência, Trabalho, Desporto e Lazer

Fonte: Portaria CGU n.º 1923, de 28/9/2009

Para os municípios com população até 20 mil habitantes, a orientação é de que sejam objeto de fiscalização todas as áreas para as quais tenham sido realizadas transferências, observando critérios previamente definidos (tais como valor mínimo transferido e período das transferências). Já para os municípios maiores, note-se que, conforme §2º, o sorteio de grupo de funções de despesas não é um limitador no processo, mas sim um indicador de prioridade. As unidades técnicas da CGU permanecem com a decisão de expandir ou não as demandas de fiscalização para grupos de funções não contemplados no sorteio, de acordo com critérios técnicos.

Assim, respeitadas as limitações operacionais, o Programa buscou abranger desde sua criação recursos repassados a entes municipais oriundos de vários Programas sob a responsabilidade de diversos órgãos federais.

4. PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIOS PÚBLICOS JUNTO AOS GESTORES FEDERAIS

A partir dos resultados obtidos pelos trabalhos demandados por uma das Coordenações-Gerais de Auditoria da CGU (DIURB), vinculada a uma área ministerial (Ministério das Cidades), foi selecionado um programa governamental (“6001 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte”), dada sua representatividade, bem como foram selecionadas as edições do Sorteio que compuseram a amostra que serviu de base para as análises, uma vez que a sistemática do Programa evoluiu sensivelmente desde sua primeira edição.

4.1. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

O programa “6001 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte”, foi criado no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, com objetivo de “apoiar a adequação urbana por meio da adequação de recursos de infra-estrutura urbana que contribuam para a qualidade de vida da população, inclusive adequação de vias para sistemas motorizados e não-motorizados” (SIGPLAN, acesso em 5/11/2009). Sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA), os recursos do programa “6001” foram executados no período de 2004 a 2007 por meio da Ação “109A – Implantação ou Melhoria de Obras de Infraestrutura Urbana em Municípios com até 100.000 Habitantes”. Em 2008, já na vigência do PPA 2008-2011, o programa passou a ser chamado de “6001 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios” e os recursos passaram a ser alocados na ação “109A” e em 32 novas ações. Em 2/5/2008, no entanto, por meio da Lei n.º 11.666 foi aberto crédito especial para o Programa “0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano”, cujos recursos eram provenientes em quase sua totalidade do Programa “6001”. Como consequência dessa realocação de recursos, a execução desse Programa foi bastante reduzida em 2008, restando, para 2009, apenas restos a pagar da ordem de R\$ 6,1 milhões.

Alguns fatores indicam o nível de prioridade a ser dado ao monitoramento da execução desse Programa como, por exemplo, o fato de ter sempre ocupado posição de destaque

em termos de volume de recursos no orçamento do Ministério das Cidades, conforme pode-se verificar na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2: Dotação autorizada para os Programas do Ministério das Cidades, de 2004 a 2009.

Código	Programa	Ano					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
0089	Previdência de inativos e pensionistas da União	10.000,00	1.000,00	1.000,00			
0122	Saneamento ambiental urbano	94.600.954,00	123.420.505,00	102.841.936,00	1.064.247.779,00	1.068.093.489,00	1.494.502.584,00
0128	Morar melhor	41.247.145,00					
0222	Trilhos urbanos	35.086.200,00					
0310	Gestão da política de desenvolvimento urbano	14.223.177,00	30.049.152,00	209.299.964,00	757.859.338,00	2.344.216.523,00	1.761.436.081,00
0498	Desenvolvimento sustentável do Pantanal		90.865,00				
0660	Segurança e educação de trânsito: direito e responsabilidade de todos	73.951.884,00	67.798.495,00	79.920.520,00	88.026.000,00	310.110.002,00	534.100.000,00
0681	Gestão da participação em organismos internacionais		200.000,00	197.824,00	200.000,00	200.000,00	
0750	Apoio administrativo	26.651.601,00	33.101.276,00	44.194.991,00	53.426.916,00	55.963.844,00	70.986.102,00
0810	Qualidade e produtividade do habitat - PBQP - H	1.165.000,00	1.560.582,00	1.512.001,00	1.700.000,00	1.800.000,00	1.800.000,00
0901	Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	120.779.517,00	256.159.271,00	206.023.948,00	170.502.570,00	139.972.986,00	136.074.161,00
0905	Operações especiais: serviço da dívida interna (juros e amortizações)	127.813.407,00	132.574.265,00	114.841.040,00	100.253.304,00	29.833.216,00	24.943.173,00
0906	Operações especiais: serviço da dívida externa (juros e amortizações)	570.472.048,00	576.499.764,00	515.104.881,00	362.256.835,00	118.047.318,00	58.891.920,00
0909	Operações especiais: outros encargos especiais						5.250.000.000,00
0999	Reserva de contingência	136.878.366,00	172.831.764,00	128.643.394,00	281.069.832,00	116.638.397,00	15.649.469,00
1036	Integração de bacias hidrográficas				11.000.000,00	8.675.994,00	
1047	Desenvolvimento integrado e sustentável do semi-árido		8.000.000,00	6.180.343,00			
1078	Nacional de acessibilidade	100.000,00	800.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	30.376.634,00	12.841.500,00
1128	Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários	423.778.023,00	312.732.239,00	1.144.656.570,00	2.208.621.707,00	2.328.580.034,00	3.137.553.594,00

Código	Programa	Ano					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
0089	Previdência de inativos e pensionistas da União	10.000,00	1.000,00	1.000,00			
1136	Fortalecimento da gestão urbana	37.550.000,00	46.705.386,00	32.750.162,00	47.533.000,00	46.735.909,00	36.028.000,00
1137	Reabilitação de áreas urbanas centrais	28.618.000,00	34.783.526,00	21.047.765,00	35.180.000,00	33.615.942,00	2.594.000,00
1138	Drenagem urbana sustentável	60.464.046,00	111.868.173,00	45.255.000,00	173.633.000,00	134.063.326,00	505.694.605,00
1295	Descentralização dos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros	584.611.677,00	943.778.224,00	808.085.286,00	726.017.640,00	934.145.578,00	1.084.229.190,00
6001	Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de pequeno porte	243.111.750,00	708.927.840,00	869.552.213,00	1.050.485.668,00	7.248.420,00	(*)
6002	Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de médio porte	126.709.000,00	386.682.960,00	434.917.800,00	510.160.000,00		
6004	Revitalização de bens do patrimônio histórico nacional	500.000,00	20.340.000,00				
8007	Resíduos sólidos urbanos	4.040.000,00	4.800.000,00	3.149.370,00	19.566.000,00	72.218.242,00	800.000,00
9989	Mobilidade urbana	108.923.800,00	313.232.702,00	183.457.873,00	642.755.513,00	459.824.042,00	268.848.380,00
9991	Habitação de interesse social	108.789.000,00	210.445.102,00	600.779.904,00	1.096.071.089,00	937.978.389,00	779.102.098,00
Totais		2.970.074.595,00	4.497.383.091,00	5.553.413.785,00	9.401.566.191,00	9.178.338.285,00	15.176.074.857,00

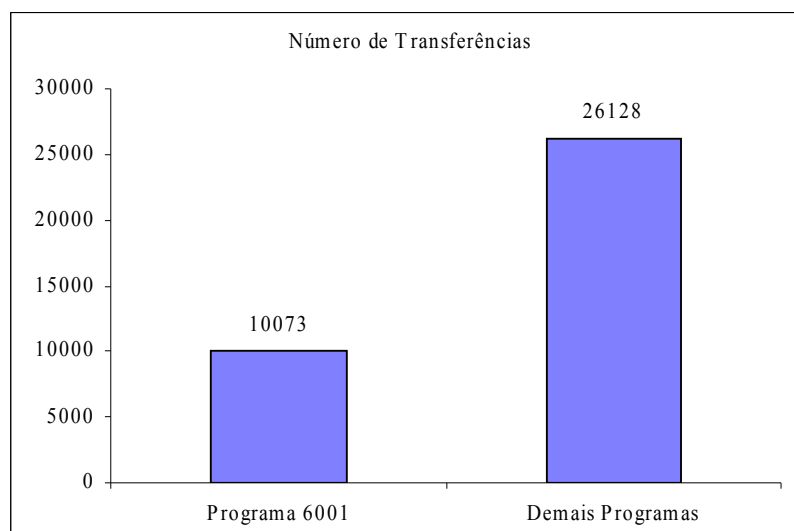
Fontes: SIAFI Gerencial, acesso em 6/11/2009, e SIGPLAN, acesso em 5/11/2009.

(*) Observação: para 2009 estavam em execução R\$ 6.149.800,00 oriundos da inscrição de restos a pagar do exercício anterior.

Além do fator materialidade, a criticidade é substancialmente aumentada pela forma de execução descentralizada e pelo fato de os recursos a ele destinados serem, via de regra, oriundos de emendas parlamentares.

O Gráfico 1 a seguir contextualiza a representatividade do número de projetos financiados com recursos do Programa “6001” diante da totalidade da carteira de projetos vinculados ao Ministério das Cidades, posição em 5/11/2009. Verifica-se que 27,83% das 36.201 transferências sob a responsabilidade do MCidades receberam recursos para sua execução total ou parcial do Programa “6001”.

Gráfico 1: Números totais de transferências cadastradas no SIAFI sob a responsabilidade do órgão superior 56.000 – Ministério das Cidades



Fonte: SIAFI Gerencial, acesso em 6/11/2009

O Programa tem ações executadas em todos os vinte e seis estados da Federação. Na Tabela 3, estão demonstrados os números de projetos contratados por UF.

Tabela 3: Quantidade de projetos do Programa “6001” por UF, posição em 5/11/2009.

UF Conveniente	Número de Transferências
AC	21
AL	205
AM	32
AP	13
BA	497
CE	373
ES	200
GO	427
MA	340
MG	1.047
MS	523
MT	315
PA	135
PB	349
PE	360
PI	603
PR	560
RJ	184
RN	540
RO	61
RR	11
RS	456
SC	822
SE	192
SP	1.580
TO	227
Total geral	10.073

Fonte: SIAFI Gerencial, acesso em 6/11/2009

A Tabela 4 demonstra a participação das emendas parlamentares no orçamento anual do Programa “6001”.

Tabela 4: Participação das emendas parlamentares no orçamento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte.

Ano	Dotação Autorizada	Saldo Emendas	%
2004	243.111.750,00	219.761.750,00	90,40%
2005	708.927.840,00	671.037.440,00	94,66%
2006	869.552.213,00	792.805.463,00	91,17%
2007	1.050.485.668,00	920.485.668,00	87,62%
Total	2.872.077.471,00	2.604.090.321,00	90,67%

Fontes: SIAFI Gerencial, consulta em 6/11/2009, e Orçamento Brasil, disponível em www.camara.gov.br, acesso em 6/11/2009

4.2. Definição do universo objeto de estudo

A definição do universo objeto de estudo levou em consideração a disponibilidade de informações em Sistema para posterior tratamento na forma de bases de dados.

Assim como a própria sistemática do Sorteio, a geração dos relatórios do Sorteio de Municípios também passou por reformulações. Essas alterações buscavam, além da padronização da forma de exposição dos resultados, meios de tratar os dados relativos às constatações e de gerar os diferentes tipos de relatórios de forma automatizada. Dessa forma, a partir da sua 20ª edição, os achados de fiscalização passaram a ser inseridos no sistema ATIVA e, conseqüentemente, os relatórios passaram a ser gerados por meio desse sistema.

Uma vez que essa inovação permitiu que os fatos constatados pudessem ser extraídos sob forma de banco de dados, foram selecionadas, a partir do 20º Sorteio, todas as etapas do Sorteio cujos resultados já haviam sido encaminhados aos gestores. Logo, o intervalo de análise compreende do 20º ao 27º Sorteios.

4.3. Levantamento, cruzamento e análise dos dados

Uma vez definidas as edições do Sorteio que serviriam de base para este estudo, foram realizadas as análises descritas a seguir.

Para verificar a situação quanto ao momento de atuação, foram confrontadas as datas de realização dos Sorteios com as datas de início e fim de vigência dos contratos de repasse, a fim de verificar em que estágio as obras se encontravam quando da fiscalização da CGU.

Em seguida, foi realizado um levantamento do ciclo efetivo de realização de todas as atividades do Sorteio, com o objetivo de verificar o comportamento histórico do prazo de encaminhamento dos relatórios de fiscalização aos gestores federais. Nesse contexto, foram utilizados os cronogramas oficiais de cada edição do Sorteio e as datas dos documentos que encaminharam os resultados ao Ministério.

No que diz respeito às atividades compreendidas em cada ciclo dos Sorteios, foram analisados em dias úteis os prazos previstos nos cronogramas para realização das diversas ações. O intuito era o de verificar o tempo destinado para cada uma das principais atividades relacionadas à execução propriamente dita das fiscalizações.

A evolução dos procedimentos aplicados foi objeto de avaliação também. Para isso, foram selecionadas aleatoriamente amostras de ordens de serviço das oito edições do Sorteio para leitura e comparação.

Em seguida, foram mapeadas e classificadas as constatações para verificar o comportamento histórico em termos de proporção dos tipos de falhas (falhas formais, médias, graves e fraudes ou desvios), a média de constatações em relação ao total de contratos de repasse fiscalizados e em relação àqueles contratos de repasse em que tenham sido verificadas falhas.

A partir das constatações, foram analisados os desdobramentos, ou seja, as respostas dos gestores federais, contendo justificativas ou informações sobre eventuais providências implementadas. O objetivo era o de verificar o comportamento dos gestores diante dos relatórios do Sorteio, bem como verificar a efetividade das medidas adotadas, o que, conseqüentemente, reflete na efetividade das ações de fiscalização.

Diante das análises da distribuição regional das constatações e dos desdobramentos, buscou-se estabelecer relação quanto à extensão dos exames, ou seja, se as diversas Unidades Regionais da CGU estão aplicando exames uniformes para verificar a execução dos contratos de repasse, bem como se a profundidade desses exames é suficiente para sustentar a posição original da Controladoria, diante de eventuais contestações dos gestores.

5. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIOS PÚBLICOS JUNTO AO MINISTÉRIO DAS CIDADES

A fim de avaliar o impacto do Sorteio, foram consideradas não apenas as variáveis decorrentes da atuação dos gestores federais, mas também outras variáveis específicas do fluxo de operacionalização do Sorteio de Municípios, uma vez que podem interferir na qualidade e tempestividade dos resultados.

5.1. Quanto ao momento de atuação

Os Sorteios do 20º ao 27º foram realizados nas seguintes datas:

Quadro 2 – Data de realização do 20º ao 27º Sorteios

Sorteio	Data de realização
20	23/3/2006
21	2/6/2006
22	19/7/2006
23	9/5/2007
24	24/7/2007
25	9/10/2007
26	30/4/2008
27	29/10/2008

Fonte: Portarias do Sorteio de Municípios¹

Embora não deva ser considerado como limitador para seleção dos empreendimentos a serem fiscalizados, o momento de atuação do controle pode ser decisivo para que haja efetividade nas providências com vistas a regularizar determinadas incorreções ou desvios.

O universo estudado compreende fiscalizações em 366 contratos de repasse. Considerados as datas de realização dos Sorteios e os prazos finais de vigência dos contratos de repasse, identificou-se que 68,3% das obras foram fiscalizadas antes do término de vigência e 31,7% após, conforme registrado na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Distribuição das transferências fiscalizadas,

¹ Disponíveis em <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Legislacao/index.asp>. Acesso em 05 de novembro de 2009

em função da relação entre a data do sorteio e o período final de vigência.

Momento do sorteio	Total de transferências fiscalizadas	%
Antes do término de vigência	250	68,3%
Após o término de vigência	116	31,7%
Total fiscalizado	366	100,0%

Fontes: extração de dados do sistema ATIVA e consulta à base de transferências por meio do SIAFI Gerencial.

As 366 transferências apresentaram prazo de vigência médio de 838 dias. Assim, para os 250 casos cujo sorteio ocorreu antes do término de vigência das transferências, foi traçada uma relação entre a quantidade de dias decorridos da data do início da vigência do contrato de repasse até a data da realização do sorteio e o período de vigência em dias de cada transferência, que compreende o número de dias entre a data de início e fim de vigência. Em média, verificou-se que os sorteios ocorreram quando os períodos de vigência encontravam-se 52,05% transcorridos. Nessa análise, o menor valor apurado foi 15,32% e o maior 99,65%.

Já para os 116 casos em que o Sorteio foi realizado após o término de vigência, buscou-se agrupar por faixas a quantidade de dias compreendida entre a data de término da vigência dos contratos de repasse e a data de realização dos Sorteios, tendo sido apurados os seguintes resultados:

Tabela 6: Número de contratos de repasse cuja fiscalização ocorreu após o término de vigência dos instrumentos de transferência

Faixas	Total de transferências fiscalizadas	%
Entre 0 e 180 dias	46	39,66%
Entre 181 e 360 dias	31	26,72%
Entre 361 e 540 dias	22	18,97%
Entre 541 e 720 dias	11	9,48%
Após 720 dias	6	5,17%
Total fiscalizado	116	100,00%

Fontes: extração de dados do sistema ATIVA e consulta à base de transferências por meio do SIAFI Gerencial.

Da análise da Tabela 6, pode-se verificar que mesmo para os Sorteios realizados após o prazo de vigência dos contratos de repasse, 39,66% se encontravam ainda em fase de apresentação ou de análise da prestação de contas final.

Verifica-se, pelo momento de atuação (68,3% antes do término da vigência do instrumento de transferência), que o Sorteio de Municípios possibilita que seja realizado

o controle preventivo, uma vez que a maior parte das fiscalizações se dá ainda durante o processo de execução dos projetos, o que favorece uma maior eficácia na aplicação de medidas com vistas a corrigir eventuais falhas ou desvios identificados.

5.2. Quanto à oportunidade do encaminhamento dos resultados aos gestores federais

Para cada etapa do Sorteio é estabelecido um cronograma de execução, compreendendo as diversas fases, desde as definições básicas até o encaminhamento dos relatórios finais ao Secretário Executivo da Controladoria-Geral da União (CGU) para posterior envio aos destinatários e divulgação. Analisando os cronogramas das oito etapas selecionadas, verifica-se que os trabalhos se iniciam 21 dias antes da realização do Sorteio pela Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Essas fases que antecedem à cerimônia do sorteio, embora importantes em termos de planejamento do Programa, não serão tratadas neste estudo, uma vez que o que se pretende avaliar são os prazos previstos para as atividades de execução propriamente dita, a partir do conhecimento público das unidades municipais selecionadas, e, principalmente, a partir da realização das fiscalizações.

De semelhante forma aos cronogramas oficiais, consideramos a data da realização do sorteio como o marco inicial (D). Os prazos seguintes serão computados em dias a partir desse referencial.

Algumas das principais atividades do sorteio e os respectivos prazos referenciais estão dispostos a seguir, na Tabela 7.

Tabela 7: Datas previstas para realização das principais atividades do Sorteio de Municípios, para as etapas 20 a 27 do Sorteio

Providências	Sorteio							
	20	21	22	23	24	25	26	27
Evento Público - Sorteio de municípios	D	D	D	D	D	D	D	D
Geração das ordens de serviço	D+6	D+7	D+6	D+6	D+7	D+7	D+7	D+6
Apresentação inicial da equipe à prefeitura	D+11	D+17	D+12	D+12	D+13	D+13	D+12	D+12
Finalização dos trabalhos de campo	D+15	D+21	D+16	D+16	D+17	D+17	D+16	D+16
Conclusão do Informativo e envio ao Prefeito	D+32	D+38	D+33	D+33	D+34	D+34	D+33	D+33
Término prazo Prefeito para resposta (considerando tempo para envio e recebimento)	D+43	D+49	D+44	D+44	D+44	D+45	D+44	D+44
Conclusão das OS no Ativa (Contemplando análise das eventuais justificativas)	D+50	D+56	D+51	D+51	D+52	D+52	D+51	D+51
Revisão das OS	D+64	D+70	D+65	D+65	D+66	D+66	D+65	D+65
Homologação das OS	D+71	D+77	D+72	D+72	D+73	D+73	D+73	D+72
Encaminhamento dos relatórios ao Secretário-Executivo	D+78	D+84	D+79	D+79	D+83	D+83	D+83	D+86

Fonte: cronogramas dos Sorteios de Municípios

Verifica-se, portanto, que, ao longo dessas oito edições, não ocorreram sensíveis alterações nos prazos de realização previstos, tanto das atividades, quanto do ciclo completo, que se manteve entre 78 e 86 dias.

O ciclo de realização das fiscalizações tem início com a cerimônia do Sorteio e se completa com a homologação das ordens de serviço; posteriormente será realizado o encaminhamento dos resultados. Esse processo compreende diversas providências, tais como, a seleção das transferências a serem objeto de ação de controle, o lançamento dos pedidos de ação de controle, a geração das ordens de serviço, o planejamento das fiscalizações, a realização dos trabalhos de campo, o lançamento das constatações no sistema ATIVA, a elaboração de informativos ao Prefeito, a análise das justificativas dos gestores municipais, a revisão de relatórios, os ajustes eventualmente necessários e a homologação das ordens de serviço. Considerando apenas os prazos necessários à concretização desse ciclo, verifica-se que, de forma geral, o cronograma de cada etapa do Sorteio é elaborado de forma que não haja sobreposição de atividades com a etapa seguinte, exceção feita apenas às suas 21ª e 22ª edições, conforme demonstrado na Tabela 8 a seguir.

Tabela 8: análise de eventuais sobreposições das etapas relativas à completa realização do ciclo das fiscalizações com os cronogramas dos Sorteios subsequentes.

Número Sorteio	Data de realização do Sorteio (A)	Ciclo de realização em dias (B)	Data final (C) = (A + B)	Sobreposição em dias, se houver (*)
20°	23/3/2006	71	2/6/2006	
21°	2/6/2006	77	18/8/2006	30
22°	19/7/2006	72	29/9/2006	
23°	9/5/2007	72	20/7/2007	
24°	24/7/2007	73	5/10/2007	
25°	9/10/2007	73	21/12/2007	
26°	30/4/2008	73	12/7/2008	
27°	29/10/2008	72	9/1/2009	

Fontes: cronogramas dos Sorteios de Municípios

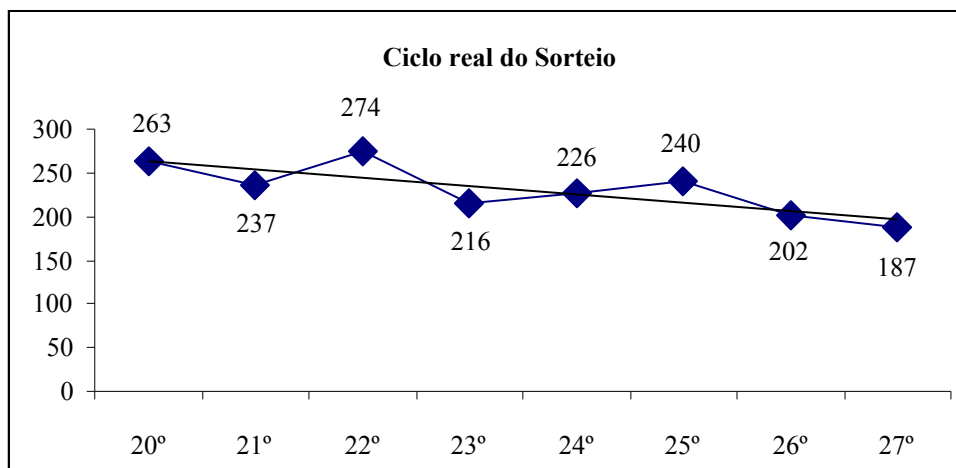
Ocorre, entretanto, que os cronogramas não têm sido cumpridos na íntegra, gerando sobreposição de atividades de Sorteio em algumas CGU Regionais e demora no encaminhamento dos relatórios finais aos gestores federais. A Tabela 9 e o Gráfico 2 apresentam um comparativo entre a data de envio dos relatórios de cada edição do Sorteio ao Ministério das Cidades e a data prevista originalmente para encaminhamento do Relatório ao Secretário Executivo da CGU, bem como o comportamento histórico do tempo de execução total.

Tabela 9: Comparativo da previsão com a realização do ciclo completo dos Sorteios.

Número Sorteio	Data de realização do Sorteio (A)	Ciclo completo do Sorteio (B)	Data final (C) = (A + B)	Data de envio ao MCidades (D)	Atraso (E) = (D - C)	Ciclo completo ajustado (B + E)
20°	23/3/2006	78	9/6/2006	11/12/06	185	263
21°	2/6/2006	84	25/8/2006	25/01/07	153	237
22°	19/7/2006	79	6/10/2006	19/04/07	195	274
23°	9/5/2007	79	27/7/2007	11/12/07	137	216
24°	24/7/2007	83	15/10/2007	06/03/08	143	226
25°	9/10/2007	83	31/12/2007	05/06/08	157	240
26°	30/4/2008	83	22/7/2008	18/11/08	119	202
27°	29/10/2008	86	23/1/2009	04/05/09	101	187

Fontes: cronogramas dos sorteios de municípios e avisos ministeriais de encaminhamento dos relatórios.

Gráfico 2: Evolução da duração, em dias corridos, do ciclo completo dos Sorteios



Fontes: cronogramas dos sorteios de municípios e avisos ministeriais de encaminhamento dos relatórios.

Em uma análise horizontal, verifica-se que, apesar de o prazo previsto para execução ter sido extrapolado nas oito edições analisadas, existe uma tendência de redução do tempo global o que, certamente, é fruto de um controle mais rigoroso e de um esforço em agregar melhores práticas ao processo.

5.3. Quanto à composição dos prazos para realização dos trabalhos de fiscalização

Como foi visto, o processo do Sorteio de Municípios é complexo, se inicia antes da cerimônia na Caixa Econômica Federal (CAIXA) e envolve diversas ações. A maioria das ações está ligada diretamente à realização das fiscalizações e elaboração dos relatórios finais, sendo responsáveis por sua execução as Controladorias Regionais, nos estados, e as Coordenações-Gerais de Auditoria, no órgão central em Brasília.

Analisando exclusivamente essas ações, ou seja, as que estão ligadas diretamente à realização das fiscalizações e elaboração dos relatórios finais, destacamos as providências principais lançadas nos cronogramas originais dos Sorteios na Tabela 10.

Tabela 10: Prazos das principais atividades relacionadas à realização das fiscalizações.

Providências	Sorteio							
	20	21	22	23	24	25	26	27
Geração das ordens de serviço	D+6	D+7	D+6	D+6	D+7	D+7	D+7	D+6
Apresentação inicial da equipe à prefeitura	D+11	D+17	D+12	D+12	D+13	D+13	D+12	D+12
Finalização dos trabalhos de campo	D+15	D+21	D+16	D+16	D+17	D+17	D+16	D+16
Lançamento das constatações nas OS	D+28	D+35	D+30	D+30	D+31	D+31	D+30	D+30
Conclusão do Informativo e envio ao Prefeito	D+32	D+38	D+33	D+33	D+34	D+34	D+33	D+33
Término prazo Prefeito para resposta (considerando tempo para envio e recebimento)	D+43	D+49	D+44	D+44	D+44	D+45	D+44	D+44
Conclusão das OS no Ativa (Contemplando análise das eventuais justificativas)	D+50	D+56	D+51	D+51	D+52	D+52	D+51	D+51
Revisão das OS	D+64	D+70	D+65	D+65	D+66	D+66	D+65	D+65
Ajustes das constatações a partir da revisão	D+69	D+75	D+70	D+70	D+71	D+71	D+70	D+70
Homologação das OS	D+71	D+77	D+72	D+72	D+73	D+73	D+73	D+72

Fonte: cronogramas dos Sorteios de Municípios.

Da interpretação da Tabela acima, extraem-se as seguintes informações sobre a quantidade de dias úteis prevista para cada atividade:

Tabela 11: Quantidade de dias úteis destinada à realização de cada atividade.

#	Ações Descrição Ações	Sorteios								Moda
		20	21	22	23	24	25	26	27	
1	Planejamento dos trabalhos de fiscalização	2	4	3	3	3	3	2	3	3
2	Realização dos trabalhos de campo	5	5	5	5	5	5	5	5	5
3	Lançamento das constatações nas ordens de serviço e envio de informativo à Prefeitura	11	11	11	11	11	11	11	11	11
4	Prazo concedido para manifestação da Prefeitura	9	9	9	9	8	9	9	9	9
5	Conclusão das OS no Ativa (Contemplando análise das eventuais justificativas)	5	5	5	5	6	5	5	5	5
6	Revisão das OS	10	10	10	10	10	10	10	10	10
7	Ajustes das constatações a partir da revisão	3	3	3	3	3	3	3	3	3
8	Homologação das OS	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Para efeito da análise a ser realizada, as atividades descritas na Tabela 11 serão consolidadas em três grupos:

I – Planejamento e fiscalização – composto das atividades “1” e “2”, que congregam ações de conhecimento dos objetos a serem fiscalizados e dos

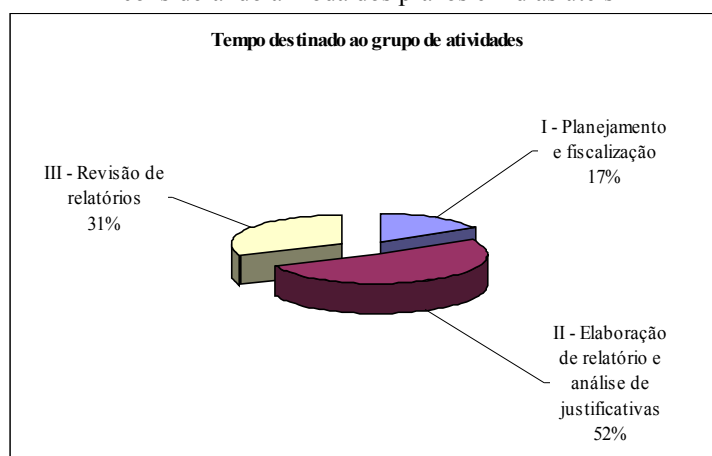
procedimentos a serem aplicados, de realização das análises de documentos e de verificação dos objetos, bem como de solicitações e questionamentos iniciais aos gestores municipais. Essas ações são executadas inicialmente na sede da CGU Regional e posteriormente em campo, junto à prefeitura e por ocasião da verificação do objeto.

II – Elaboração de relatório e análise das justificativas – composto pelas atividades “3”, “4” e “5”, consiste na elaboração e registro no sistema ATIVA do texto que consolida os resultados obtidos a partir dos exames realizados, bem como na análise de eventuais fatos, elementos ou documentos novos apresentados pelos gestores municipais. Ação realizada na sede da CGU Regional.

III – Revisão de relatórios – composto das atividades “6”, “7” e “8”, destina-se à revisão dos registros a fim de se certificar da clareza, objetividade e fundamentação dos fatos registrados no sistema ATIVA. A revisão é realizada pelas Coordenações-Gerais em Brasília e os eventuais ajustes nas CGU Regionais.

Considerando o agrupamento proposto bem como o comportamento “modal” dos prazos em dias úteis demonstrados na Tabela 11, verificamos a seguinte distribuição do tempo global de realização dos trabalhos de fiscalização:

Gráfico 3: Distribuição percentual do tempo destinado à realização dos trabalhos de fiscalização, considerando a moda dos prazos em dias úteis



Verifica-se, portanto, que apenas cerca de 17% do tempo é previsto para o planejamento e para os exames em campo. Ou seja, normalmente as equipes dispõem de 3 dias úteis para conhecer o que deve ser fiscalizado e de que forma, e de 5 dias úteis para realizar a fiscalização.

A maior parte do tempo, portanto, é destinada à elaboração do relatório e à análise de justificativas (52%), bem como à revisão dos relatórios elaborados (31%).

Ressalte-se, entretanto, que, dos 25 dias úteis alocados para elaboração do relatório e análise de justificativas, 9 se referem ao prazo concedido para manifestação da prefeitura, o que sugere um período sem atividade por parte da equipe de fiscalização, e 5 se destinam à análise das justificativas eventualmente enviadas pelos gestores municipais em resposta ao informativo previamente encaminhado, análise essa que se constitui em instrumento fundamental para formação de convicção da opinião do auditor.

5.4. Quanto à evolução dos procedimentos aplicados

As ordens de serviço são os instrumentos utilizados para estabelecer a base da fiscalização. Por meio delas, as Coordenações-Gerais de Auditoria estabelecem uma linha de ação para execução dos trabalhos pelas CGU Regionais. Para que cumpram essa função, as ordens de serviço contêm informações fundamentais para as equipes de fiscalização.

As duas telas iniciais apresentam dados gerais da fiscalização, entre outros: unidade examinada, município, unidade da federação, número SIAFI da transferência, valor envolvido, programa e ação de governo. As telas seguintes serão descritas a seguir.

- a) Descrição da ação ou descrição da divisão – destinado ao registro dos objetivos da Ação de Governo objeto de fiscalização, conforme a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Cadastro de Ações mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e acessível pela *internet* (www.planejamento.gov.br).
- b) Caracterização da etapa/produtos esperados – para registro da etapa da Ação Governamental que está sendo implementada por meio da parcela de recursos alvo de exame. No caso de transferências, em geral, coincide com o objeto pactuado.

- c) Área de Exame / Procedimentos / Questionários – serve para registro dos códigos de procedimentos e de questionários padronizados a serem utilizados para realização da ação de controle. Esses procedimentos ou questionários podem ser transversais (se aplicam a várias Ações de Governo) ou específicos (se aplicam a uma Ação de Governo específica). Os procedimentos descrevem o passo a passo da execução, ou seja, o “como fazer”, têm como principais finalidades nivelar e padronizar os exames e direcionar para os resultados que se pretendem obter. Já os questionários são instrumentos de tabulação de resultados mediante respostas abertas ou fechadas para perguntas preestabelecidas, com possibilidade de recuperação posterior.
- d) Ação solicitada (campo textual) – nesse espaço, devem ser agregadas informações sobre “o que fazer”, especificando, por exemplo, onde e em que ordem aplicar os procedimentos.
- e) Localização – para indicar o endereço ou referências de localização da unidade examinada e do objeto a ser fiscalizado.
- f) Observações – serve para inclusão de informações complementares.

A fim de verificar a evolução das ordens de serviço nas oito edições do Sorteio de Municípios em análise, em especial quanto à ação solicitada, aos procedimentos e questionários, foi selecionada uma amostra aleatória de 40 ordens de serviço, do universo de 366. Para formação dessa amostra, foram aplicados os seguintes critérios: seleção de 10% do número total de ordens de serviço de cada edição do Sorteio; para os sorteios com menos de 20 ordens de serviço, seleção de no mínimo 2 delas. A análise dessas ordens de serviço se concentrou nos campos “Área de Exame / Procedimentos / Questionários” e “Ação Solicitada”.

Em relação ao campo “Área de Exame / Procedimentos / Questionários”, verificou-se que não constam códigos de procedimentos ou de questionários específicos para as análises demandadas pela Coordenação-Geral de Auditoria. Os únicos procedimentos e questionários que passaram a constar das ordens de serviço foram inseridos por orientação da Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle (DC) e se referem à: coleta de informações sobre licitações e participantes dos respectivos processos licitatórios; à verificação do cumprimento da Lei n.º 9.452/1997, que se refere

à obrigatoriedade de notificação às Câmaras Municipais, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no município beneficiado, da liberação de recursos financeiros. Atualmente, ambos os procedimentos inseridos por demanda da DC têm por objetivo apenas o preenchimento dos questionários a eles vinculados.

Quanto ao campo “Ação Solicitada”, verificou-se que não houve alteração no seu conteúdo ao longo do período em análise (2006 a 2008). Diante da ausência de procedimentos e questionários padronizados para as análises demandadas pela Coordenação-Geral, o campo “Ação Solicitada” apresenta um misto de “o que fazer” com “como fazer”.

Nesse contexto, busca direcionar os exames para que sejam verificados aspectos relacionados ao objeto, ao cronograma de execução, à localização, às especificações de materiais e serviços, à contrapartida municipal, aos aspectos legais, à publicidade, ao atendimento dos objetivos e aos custos. O texto, no entanto, não é suficientemente claro como “Ação Solicitada” e nem suficientemente detalhado como “Procedimento”.

Embora o campo “Observações” contenha orientação para que o relatório seja composto por informações de cada item da “Ação Solicitada”, a não utilização de procedimentos não possibilita que o sistema ATIVA faça uma crítica quanto à inserção de constatações.

Verificou-se, também, que, por parte da Coordenação-Geral de Auditoria, não foram implementadas alterações nas ordens de serviço ao longo das oito edições do Sorteio de Municípios analisadas.

5.5. Quanto às constatações identificadas

Nas oito edições do Sorteio de Municípios analisadas, foram lançados registros no sistema ATIVA, com a finalidade de compor os respectivos relatórios, referentes a 239 dos 366 contratos de repasse fiscalizados.

O registro de qualquer dado no sistema exige que seja feita uma classificação do fato. No caso em questão, foram utilizadas as seguintes classes: “comentário”, “informação”, “falha formal”, “falha média”, “falha grave” e “constatação”. As duas primeiras classes (“comentário” e “informação”) são normalmente utilizadas para registro, respectivamente, de fatos que têm algum impacto na execução dos contratos de repasse cuja solução não depende única e exclusivamente da ação dos gestores diretamente envolvidos (Prefeitura, Caixa ou Ministério) e fatos de natureza meramente elucidativa. Cabe esclarecer que a classificação de registros no Sistema ATIVA como “comentário” atualmente não é mais possível.

Já as demais classes servem para registro dos fatos constatados que impactam em menor ou maior grau a realização dos contratos de repasse e, conseqüentemente, o alcance dos objetivos pretendidos. Nessas classes foram identificados 579 registros.

Como resultado imediato da leitura e análise desses registros, verificou-se falta de uniformização da classificação atribuída pelas diferentes equipes de fiscalização nas diversas etapas do Sorteio. Essa falta de uniformização é de certa forma esperada, tendo em vista o grau de subjetividade envolvido. Diante disso, foi realizada uma separação de todos os registros segundo o tipo dos fatos constatados e, posteriormente, as constatações foram classificadas seguindo, com uma pequena adaptação, os mesmos critérios utilizados por Mota (2006), a saber:

- a) “Falhas formais” – aquelas que consistam em falhas que não causem prejuízo financeiro ou à consecução dos objetivos do Programa, tampouco tenham qualquer impacto em sua execução, mas que caracterizem o descumprimento de alguma norma.
- b) “Falhas médias” – aquelas que não causem prejuízos à consecução dos objetivos do Programa, mas que, de alguma forma, acabem impactando a sua execução.
- c) “Falhas graves” – aquelas que causem prejuízo financeiro ou causem prejuízo à consecução dos objetivos do Programa.

- d) “Fraudes ou desvios” – as falhas que causem prejuízo e que para sua ocorrência tenha sido identificada intenção dos agentes, públicos ou privados, de proceder de forma que favoreça a sua ocorrência.

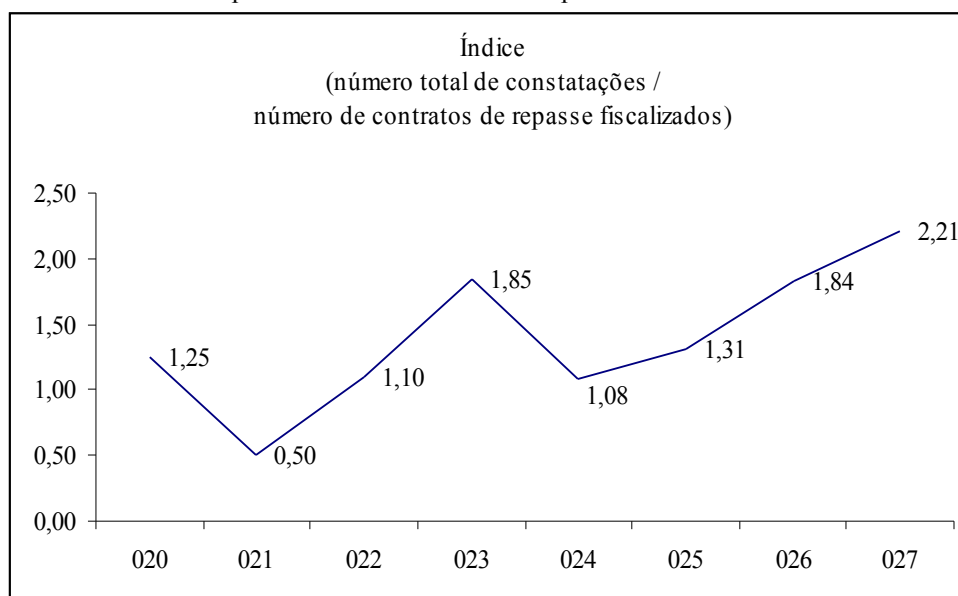
Após o que foram identificados os seguintes quantitativos por classe de constatações:

Tabela 12: Classificação das constatações

CLASSIFICAÇÃO DAS CONSTATAÇÕES	N.º REGISTROS
FALHAS FORMAIS	123
FALHAS MÉDIAS	297
FALHAS GRAVES	116
FRAUDES OU DESVIOS	43
Total	579

A partir da análise do comportamento dessas constatações nas oito etapas do Sorteio, não foi verificada tendência de queda do número total de falhas constatadas, em relação à quantidade de contratos de repasse fiscalizados. Ou seja, os resultados da divisão do número total de constatações pelo número de contratos de repasse fiscalizados se demonstraram bastante instáveis. O menor valor desse índice (0,50) foi verificado no 22º Sorteio, e o maior (2,21) no 27º, conforme explicitado no Gráfico 4.

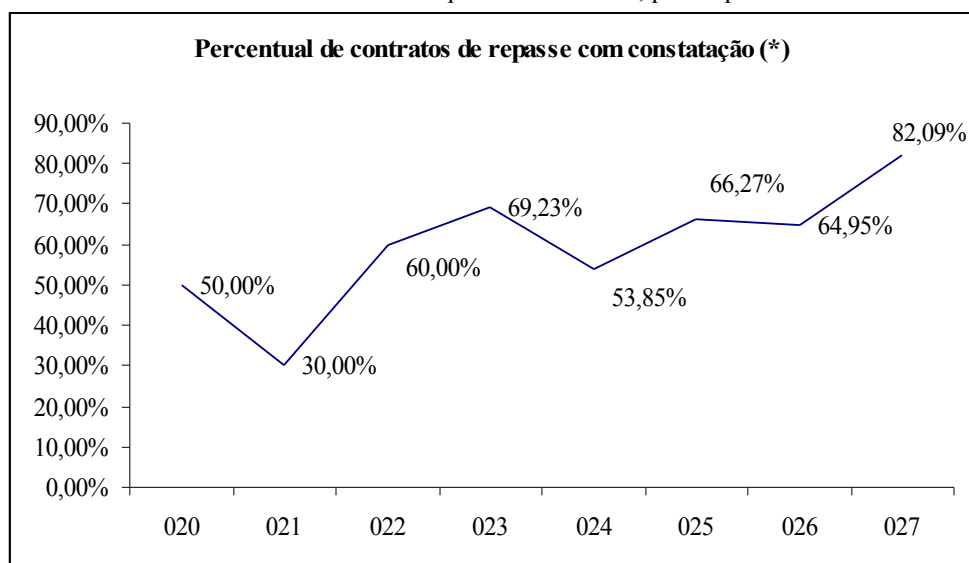
Gráfico 4: Comportamento histórico do índice obtido a partir da divisão do número total de constatações pelo número de contratos de repasse fiscalizados



De forma semelhante, não foi identificada tendência de redução do percentual de contratos de repasse em que foi constatado algum tipo de falha, em comparação com o

número total de contratos de repasse fiscalizados em cada etapa do Sorteio. Existe, na verdade, tendência de aumento.

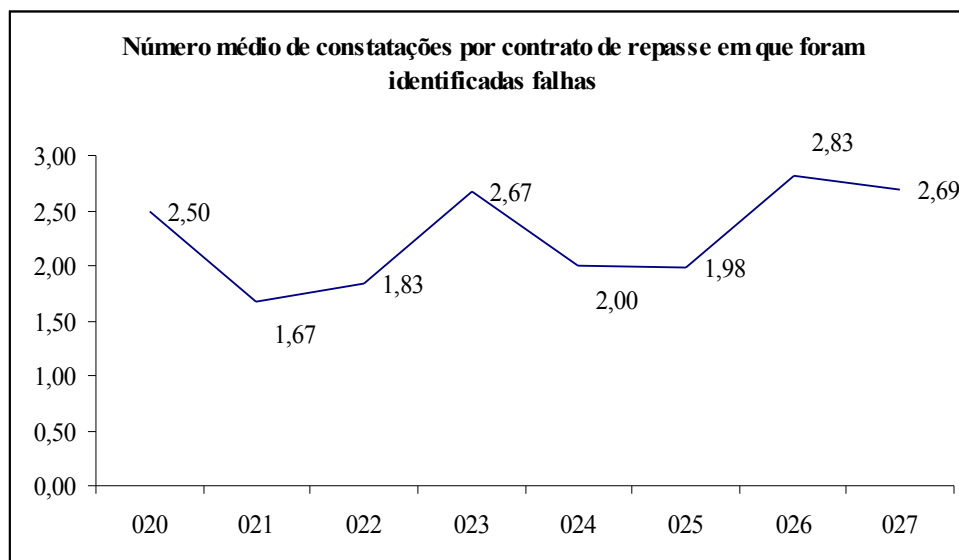
Gráfico 5: Percentual de contratos de repasse em que foi constatado algum tipo de falha, em relação ao número total de contratos de repasse fiscalizados, por etapa do Sorteio



(*) Percentual obtido por meio da divisão do número de contratos para os quais houve registro de constatações pelo número total de contratos fiscalizados

Se considerados em cada edição do Sorteio de Municípios apenas os contratos de repasse para os quais houve registro de algum tipo de constatação, também não foi identificada tendência de redução do número médio de falhas por contrato de repasse, conforme Gráfico 6.

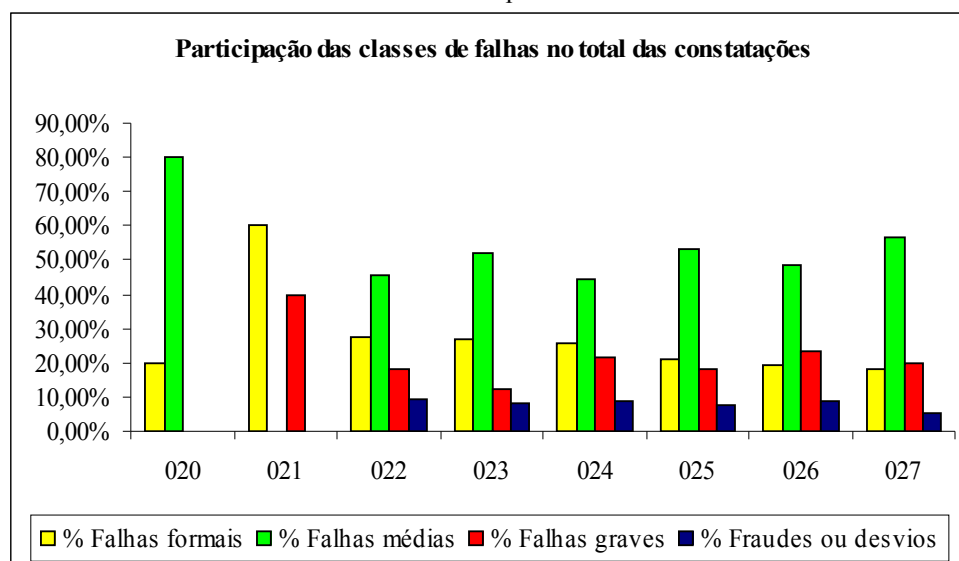
Gráfico 6: Número médio de constatações por contrato de repasse em que foram identificadas falhas



Analisada a composição do número total de constatações, ou seja, a participação percentual das falhas formais, falhas médias, falhas graves e fraudes ou desvios diante

do total de registros, verifica-se que não se pode afirmar que exista tendência de alteração significativa.

Gráfico 7: Participação das classes de falhas no total das constatações de cada etapa do Sorteio de Municípios.



As edições do Sorteio de Municípios analisadas compreendem um período aproximado de 2 anos (entre a 20ª e a 27ª edições) e, conforme demonstrado nos tópicos específicos anteriores, nesse espaço de tempo não foram implementadas alterações sensíveis nos procedimentos aplicáveis e nos cronogramas do Sorteio. Assim, diante do comportamento dos números nas comparações demonstradas acima, verifica-se que, caso os gestores federais tenham implementado mecanismos de controle, seja mediante atuação direta do Ministério, seja por meio do agente operador, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), esses mecanismos não foram suficientes para evitar a ocorrência de falhas na execução dos contratos de repasse, em especial aquelas com maior potencial de impacto. Esse fato será ratificado pela análise quanto aos desdobramentos.

Não se pode descartar, entretanto, a possibilidade de outros fatores, tais como a contratação de novos servidores por concurso público ou a experiência agregada pelas equipes de fiscalização, terem impactado de alguma forma a qualidade ou quantidade das constatações.

5.6. Quanto aos desdobramentos

Para avaliar os desdobramentos decorrentes das fiscalizações nas oito etapas do Sorteio de Municípios, foi realizado cruzamento dos registros extraídos do sistema ATIVA com a base de dados do sistema MONITOR, que é destinado ao acompanhamento das consequências das ações de controle, ou seja, registro das recomendações, manifestações dos gestores e análises dessas manifestações.

Das 579 constatações inseridas em relatório e encaminhadas ao gestor para adoção de providências:

- a) não foram recebidas manifestações sobre as 148 constatações do 27º Sorteio, motivo pelo qual não foram consideradas nas análises deste tópico;
- b) das 431 constatações oriundas do 20º ao 26º Sorteios, foram recebidas manifestações para 270.

O comparativo entre constatações emitidas e manifestações recebidas, Sorteio a Sorteio, está exposto na Tabela 13.

Tabela 13: Comparação entre as manifestações recebidas e o número total de constatações enviadas aos gestores federais.

N.º Sorteio	Constatações emitidas (A)	Manifestações recebidas (B)	% (B / A)
020	10	9	90,00%
021	5	2	40,00%
022	11	7	63,64%
023	48	38	79,17%
024	70	59	84,29%
025	109	25	22,94%
026	178	130	73,03%
Totais	431	270	62,65%

De posse das informações obtidas pelo cruzamento dos dados obtidos dos dois sistemas corporativos, buscou-se classificar os tipos de respostas dos gestores seguindo os seguintes conceitos:

- a) “alteração nos controles internos” – o gestor informa ter implementado controles para evitar ou minimizar a ocorrência futura do fato apontado;
- b) “isenção de responsabilidade” – o gestor informa não ter responsabilidade sobre o fato apontado e, em função desse entendimento, não adotada

providências para regularização das falhas ou responsabilização de agentes envolvidos;

c) “justificativa” - as informações apresentadas pelo gestor se opõem às apontadas pela CGU, carecem de nova análise o que inclui, para os casos mais relevantes, aprofundamento dos exames;

d) “medidas saneadoras” – o gestor informa ter adotado medidas para regularizar as falhas ou responsabilizar os agentes envolvidos.

Os resultados dessa classificação estão expressos nas Tabelas abaixo.

Tabela 14: Distribuição nominal das respostas dos gestores federais pelos diferentes tipos de falhas.

TIPO DE RESPOSTA DO GESTOR	FALHAS FORMAIS	FALHAS MÉDIAS	FALHAS GRAVES	FRAUDES OU DESVIOS	TOTAL
Alteração dos controles internos		36			36
Isenção de responsabilidade	41	44	4	23	112
Justificativa	11	37	47		95
Medidas saneadoras	5	12	9	1	27
Total geral	57	129	60	24	270

Tabela 15: Distribuição proporcional das respostas dos gestores federais nos diferentes tipos de falhas.

TIPO DE RESPOSTAS DO GESTOR	FALHAS FORMAIS	FALHAS MÉDIAS	FALHAS GRAVES	FRAUDES OU DESVIOS
Alteração dos controles internos	-	28%	-	-
Isenção de responsabilidade	72%	34%	7%	96%
Justificativa	19%	29%	78%	-
Medidas saneadoras	9%	9%	15%	4%
Total geral	100%	100%	100%	100%

Verifica-se, portanto, uma predominância de alegação de isenção de responsabilidade por parte do gestor federal para falhas classificadas como “formais” e como “fraudes ou desvios”. As falhas classificadas como “graves” são as que recebem, proporcionalmente, maior número de respostas do tipo “justificativa” e, em menor número, do tipo “medidas saneadoras”.

Quanto ao comportamento histórico do gestor em relação aos relatórios de fiscalização, é importante observar que as respostas para o 25º Sorteio foram encaminhadas à CGU posteriormente às relativas ao 26º Sorteio. Nos Sorteios 23º, 24º e 26º, não houve alteração proporcional significativa no número (ver Tabela 13) e nos tipos de respostas recebidas (Tabelas 16 e 17). A queda proporcional do número de respostas em relação

ao 25º Sorteio assume caráter atípico e pode significar mudança de comportamento do gestor, face às constatações para as quais tem se declarado isento de responsabilidade.

Tabela 16: Distribuição nominal dos diversos tipos de respostas dos gestores federais pelas etapas do Sorteio.

TIPO DE RESPOSTA DO GESTOR	SORTEIOS							TOTAL
	020	021	022	023	024	025	026	
Alteração dos controles internos	5			5	6		20	36
Isenção de responsabilidade	3	1	3	16	28		61	112
Justificativa		1	3	13	18	20	40	95
Medidas saneadoras	1		1	4	7	5	9	27
TOTAL	9	2	7	38	59	25	130	270

Tabela 17: Distribuição proporcional dos diversos tipos de respostas dos gestores federais nas etapas do Sorteio.

TIPO DE RESPOSTA DO GESTOR	SORTEIOS						
	020	021	022	023	024	025	026
Alteração dos controles internos	56%	-	-	13%	10%	-	15%
Isenção de responsabilidade	33%	50%	43%	42%	47%	-	47%
Justificativa	-	50%	43%	34%	31%	80%	31%
Medidas saneadoras	11%	-	14%	11%	12%	20%	7%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Após a tipificação das respostas, buscou-se avaliar qualitativamente as manifestações dos gestores federais, de forma a verificar tanto a efetividade de eventuais providências adotadas, quanto a validade das informações complementares apresentadas, eventualmente não consideradas quando dos trabalhos de fiscalização. As análises realizadas para este trabalho, portanto, incluíram manifestação técnica quanto ao conteúdo da resposta, baseada nos posicionamentos recentes emitidos pela Coordenação-Geral de Auditoria.

As análises resultaram em um dos seguintes conceitos:

- a) “justificativa total ou parcialmente acatada” – as justificativas apresentadas pelo gestor foram suficientes para elidir a constatação, em geral por apresentar informações adicionais não contempladas quando dos trabalhos de fiscalização;
- b) “providências total ou parcialmente acatadas” – as providências adotadas pelo gestor foram suficientes para corrigir as falhas verificadas;

- c) “manifestação não acatada” – as justificativas ou providências apresentadas não foram suficientes para elidir a constatação ou corrigir as falhas verificadas;
- d) “não foi possível avaliar” – para que se opinasse sobre a suficiência das manifestações apresentadas pelos gestores federais, seriam necessários exames adicionais mais aprofundados, fora do escopo deste trabalho acadêmico.

5.6.1. Falhas formais

Foram consideradas “formais” aquelas falhas que não causem prejuízo financeiro ou à consecução dos objetivos do Programa, tampouco tenham qualquer impacto em sua execução, mas que caracterizem o descumprimento de alguma norma. O Ministério encaminhou resposta para 57 das 96 falhas formais identificadas. Os resultados das análises dessas 57 manifestações estão dispostos a seguir:

Tabela 18: Conclusão das análises das manifestações dos gestores federais sobre as falhas “formais”

CONCLUSÃO DA ANÁLISE	NÚMERO DE MANIFESTAÇÕES	% SOBRE O TOTAL DE MANIFESTAÇÕES
Justificativa total ou parcialmente acatada	8	14,04%
Providências total ou parcialmente acatadas	5	8,77%
Manifestação não acatada	43	75,44%
Não foi possível avaliar	1	1,75%
TOTAL	57	100,00%

Interessante observar a correlação existente entre os percentuais expostos acima com os da Tabela 15, no que se refere às falhas “formais”. Em todos os casos para os quais os gestores se declararam isentos de responsabilidade e, em função desse entendimento, não adotaram providências adicionais, as manifestações foram consideradas “não acatadas”.

5.6.2. Falhas médias

Falhas médias são aquelas que não causam prejuízos à consecução dos objetivos do Programa, mas que, de alguma forma, acabam impactando a sua execução. O Ministério

encaminhou resposta para 129 das 213 falhas médias identificadas. Os resultados das análises dessas 129 manifestações estão demonstrados a seguir:

Tabela 19: Conclusão das análises das manifestações dos gestores federais sobre as falhas “médias”

CONCLUSÃO DA ANÁLISE	NÚMERO DE MANIFESTAÇÕES	% SOBRE O TOTAL DE MANIFESTAÇÕES
Justificativa total ou parcialmente acatada	10	7,75%
Providências total ou parcialmente acatadas	11	8,53%
Manifestação não acatada	104	80,62%
Não foi possível avaliar	4	3,10%
TOTAL	129	100,00%

Consultando novamente a Tabela 15, temos que os gestores federais informaram ter implementado alterações nos controles administrativos em 28% das respostas e ter adotado medidas saneadoras para outros 9%, o que totaliza 37% das manifestações. No entanto, pelos resultados tratados na Tabela 19, verifica-se que as providências foram consideradas total ou parcialmente acatadas em apenas 8,53% dos casos. Isso significa que, na visão técnica da CGU, as medidas adotadas pelos gestores federais não foram suficientes para evitar novas ocorrências das falhas apontadas ou para corrigir pontualmente os casos concretos.

5.6.3. Falhas graves

Falhas graves são aquelas que causam prejuízo financeiro ou causam prejuízo à consecução dos objetivos do Programa. O Ministério encaminhou resposta para 60 das 87 falhas graves identificadas. Os resultados das análises dessas 60 manifestações estão expressos abaixo:

Tabela 20: Conclusão das análises das manifestações dos gestores federais sobre as falhas “graves”

CONCLUSÃO DA ANÁLISE	NÚMERO DE MANIFESTAÇÕES	% SOBRE O TOTAL DE MANIFESTAÇÕES
Justificativa total ou parcialmente acatada	15	25,00%
Providências total ou parcialmente acatadas	10	16,67%
Manifestação não acatada	23	38,33%
Não foi possível avaliar	12	20,00%
TOTAL	60	100,00%

Interessante observar quanto aos dados acima que, dos 15 casos para os quais as justificativas foram total ou parcialmente acatadas, 11 se referem a superfaturamento,

tipo de constatação que será objeto de análise específica no tópico sobre profundidade e extensão dos exames.

Outra observação relevante refere-se ao número de casos em que não foi possível emitir opinião acerca da suficiência das justificativas ou providências apresentadas. Das 12 ocorrências, 10 se referem a sobrepreço, cuja análise demanda interação com as unidades Regionais da CGU, uma vez que, por vezes, necessita de consulta aos papéis de trabalho das equipes de fiscalização.

5.6.3. Fraudes ou desvios

Foram consideradas “fraudes ou desvios” as falhas que causam prejuízo e que para sua ocorrência tenha sido identificada intenção dos agentes, públicos ou privados, de proceder de forma que favoreça a sua ocorrência. O Ministério encaminhou resposta para 24 das 35 falhas formais identificadas. As 24 manifestações foram objeto de análise e os resultados estão dispostos na Tabela abaixo.

Tabela 21: Conclusão das análises das manifestações dos gestores federais sobre as “fraudes ou desvios”

CONCLUSÃO DA ANÁLISE	NÚMERO DE MANIFESTAÇÕES	% SOBRE O TOTAL DE MANIFESTAÇÕES
Justificativa total ou parcialmente acatada	-	-
Providências total ou parcialmente acatadas	1	4,17%
Manifestação não acatada	23	95,83%
Não foi possível avaliar	-	-
TOTAL	24	100,00%

Os resultados das análises expostos na Tabela 21, portanto, reproduziram o cenário demonstrado na Tabela 15 em relação às “fraudes ou desvios”. São tipos de falhas graves para as quais os gestores não podem se omitir de adotar providências, mesmo que essas providências se resumam ao encaminhamento a outros órgãos para apuração e responsabilização, na medida de suas competências.

As Tabelas 22 e 23 sintetizam os resultados das análises das 270 manifestações recebidas do Ministério.

Tabela 22: Síntese dos resultados das análises das manifestações do gestor, por Sorteio

DESCRIÇÃO	SORTEIOS							Total
	020	021	022	023	024	025	026	
Total de constatações emitidas (A)	10	5	11	48	70	109	178	431
Total de manifestações recebidas (B)	9	2	7	38	59	25	130	270
% (B / A)	90%	40%	64%	79%	84%	23%	73%	63%
Justificativa total ou parcialmente acatada / (B)								
Justificativa total ou parcialmente acatada / (B)	-	-	14%	18%	10%	28%	9%	12%
Providências total ou parcialmente acatadas / (B)	11%	-	14%	5%	12%	16%	9%	10%
Manifestação não acatada / (B)	89%	100%	43%	76%	75%	16%	79%	71%
Não foi possível avaliar / (B)	-	-	29%	-	3%	40%	2%	6%

Tabela 23: Síntese dos resultados das análises das manifestações do gestor, por tipo de constatação

DESCRIÇÃO	FALHAS FORMAIS	FALHAS MÉDIAS	FALHAS GRAVES	FRAUDES OU DESVIOS	TOTAL
Total de constatações emitidas (A)	96	213	87	35	431
Total de manifestações recebidas (B)	57	129	60	24	270
% (B / A)	59%	61%	69%	69%	63%
Justificativa total ou parcialmente acatada / (B)					
Justificativa total ou parcialmente acatada / (B)	14%	8%	25%	-	12%
Providências total ou parcialmente acatadas / (B)	9%	9%	17%	4%	10%
Manifestação não acatada / (B)	75%	81%	38%	96%	71%
Não foi possível avaliar / (B)	2%	3%	20%	-	6%

Ressalte-se que, pelos conceitos utilizados para este trabalho, configuram-se em desdobramentos efetivos aqueles para os quais as “providências” foram consideradas acatadas, ou seja, em função do fato constatado, o gestor adotou medidas de regularização, seja pela implementação de controles efetivos, seja pela implementação de providências pontuais e a fim de sanar as irregularidades. Pelo exposto, verifica-se que, apesar do tempo decorrido da realização dos Sorteios e do encaminhamento dos resultados ao gestor, pequeno foi o avanço em termos de solução definitiva das falhas apontadas.

5.7. Quanto à profundidade e extensão dos exames

Alguns aspectos merecem ser considerados no que se refere à profundidade e extensão dos exames. A profundidade diz respeito ao grau de detalhamento da análise, que deve ser suficiente para formação da opinião do auditor para cada parâmetro em exame. Já a

extensão se refere, não só ao tamanho amostral, mas à totalidade dos exames aplicados para verificar a regularidade da execução do contrato de repasse.

5.7.1. Extensão dos exames

Da análise dos 579 registros de constatações oriundas das oito etapas do Sorteio de Municípios objeto deste estudo, verificou-se uma concentração da ocorrência de determinadas constatações em certas unidades da federação.

O Rio Grande do Norte, por exemplo, foi responsável pela fiscalização de 41 contratos de repasse do 20º ao 27º Sorteios, ou seja, 11,20% do total de 366 transferências fiscalizadas. Nesse estado, foram apuradas concentrações das seguintes constatações:

Tabela 24: Percentuais de concentração de determinadas constatações no estado do Rio Grande do Norte

FALHAS	% em relação ao total de ocorrências
BAIXA QUALIDADE DOS MATERIAIS OU SERVIÇOS EMPREGADOS	40,74%
EMPRESA INEXISTENTE NO ENDEREÇO INFORMADO	30,00%
EXECUÇÃO EM DESACORDO COM A PREVISÃO	25,81%
FRAUDES EM PROCESSO LICITATÓRIO OU NA EXECUÇÃO CONTRATUAL	27,27%
SUPERFATURAMENTO	56,67%

Outro exemplo representativo em termos percentuais foi o de Mato Grosso do Sul. Responsável pela fiscalização de 31 dos 366 contratos de repasse compreendidos entre o 20º e o 27º Sorteio, o que representa 8,47% do total, o estado registrou concentração da constatação de “sobrepço” à razão de 57,89% do total de constatações da espécie no país.

Note-se, ainda, que os seis grupamentos de constatações mencionados na Tabela 24 e no parágrafo anterior apresentaram os seguintes valores nominais:

Tabela 25: Total de ocorrências das constatações examinadas

FALHAS	Total de ocorrências	Número de UF em que as falhas foram verificadas
BAIXA QUALIDADE DOS MATERIAIS OU SERVIÇOS EMPREGADOS	27	12
EMPRESA INEXISTENTE NO ENDEREÇO INFORMADO	10	5
EXECUÇÃO EM DESACORDO COM A PREVISÃO	31	12
FRAUDES EM PROCESSO LICITATÓRIO OU NA EXECUÇÃO CONTRATUAL	33	13
SOBREPREGO	19	4
SUPERFATURAMENTO	30	8

Esse tipo de análise não pode indicar resultado absoluto, uma vez que vários podem ser os fatores que contribuem para que haja concentração dos registros em alguns estados, inclusive a hipótese de não ocorrência da falha. É bom ressaltar, entretanto, que essas falhas estão entre as constatações que exigem exames de maior complexidade, o que demanda mais tempo de realização, aplicação de mais de uma técnica de verificação e, por vezes, requerem conhecimentos técnicos específicos.

Fato inequívoco é o de que a inexistência de procedimento com rotinas padronizadas e com nível de detalhes suficiente para formação da opinião do auditor contribui para que a ordem de serviço seja interpretada e executada de forma diversa pelas várias unidades da Controladoria que participam do Sorteio de Municípios. Diante da inexistência de procedimentos suficientemente detalhados, os resultados obtidos ficam na dependência do tempo disponível, da experiência acumulada e do conhecimento técnico das equipes de campo. Daí decorre a falta de padronização dos achados e, conseqüentemente, a impossibilidade de se formar uma visão sistêmica do comportamento da Ação de Governo diante dos diversos pontos críticos envolvidos em seu fluxo de operacionalização.

5.7.2. Profundidade dos exames

A maior parte das 579 constatações é pautada por exames de baixa ou média complexidade. Por exemplo, se compararmos os exames necessários para se firmar opinião quanto ao cumprimento da Lei 9.452/1997, que trata das notificações obrigatórias sobre a liberação de recursos, com os exames que são necessários para se

firmar posição quanto à existência de sobrepreço, veremos que no primeiro caso os exames são simples e objetivos e são compostos de mera análise da existência documental. Já para o caso de sobrepreço, é necessário um conhecimento dos padrões de referência a serem utilizados, é necessária conferência de cálculos e conhecimento de especificações técnicas. Para os casos de maior complexidade, a sustentação da constatação dependerá, em grande parte, da qualidade dos exames realizados.

Entre as falhas “graves”, a constatação de “superfaturamento” foi a que apresentou maior índice de acatamento de justificativas do gestor. Foram identificadas 30 constatações de superfaturamento. O gestor apresentou manifestação para 14 delas, sendo 11 “justificativas” e 3 “medidas saneadoras”. As 11 justificativas foram acatadas, seja porque a constatação original não continha elementos suficientes para contestar a informação do Ministério, seja pela baixa materialidade dos valores envolvidos.

Ao todo, somam em 33 as justificativas total ou parcialmente acatadas o que, em confronto com um total de 95 manifestações do tipo “justificativa” apresentadas pelos gestores federais, representa cerca de 35%. Ou seja, em 35% dos casos para os quais foram apresentadas “justificativas”, as constatações foram consideradas elididas.

Esse fato, embora não necessariamente indique fragilidade na totalidade dos exames, ratifica a necessidade da existência de procedimentos com critérios e parâmetros objetivos a fim de orientar as análises e conferir maior segurança e sustentação às constatações. Há de se ponderar, entretanto, quais procedimentos que, mesmo detalhados suficientemente, poderão ser aplicados em campo, dadas as limitações de tempo impostas às equipes de fiscalização.

5.8. Comentários sobre os resultados obtidos e as limitações do trabalho

As análises foram realizadas em oito edições do Sorteio de Municípios, limitadas aos resultados referentes ao “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte”, cujas fiscalizações foram realizadas seguindo basicamente as mesmas orientações durante o período estudado. Portanto, para estender

a lógica desenvolvida neste trabalho a outros programas e ações de governo é necessário aprofundar os estudos e fazer as adaptações necessárias.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi a de avaliar a contribuição do Sorteio Público de Municípios para a implementação de melhorias gerenciais dos processos de execução de Programa de Governo sob a responsabilidade do Ministério das Cidades. Não se teve por objetivo destacar "fragilidades", mas apresentar e discutir "oportunidades de melhoria".

Diante das análises realizadas, conclui-se pelo baixo índice de efetividade tanto na adoção de medidas corretivas, quanto na implementação de controles específicos. Essa baixa efetividade decorre de alguns fatores. O primeiro deles se refere ao entendimento dos gestores federais de isenção de responsabilidade quanto aos fatos apontados e, em função desse entendimento, não são adotadas providências efetivas para solução ou responsabilização dos agentes envolvidos. Outro fator se refere ao fato de que as alterações nos controles administrativos implementadas não foram suficientes para evitar reincidência das falhas. Para solução desses impasses, são necessárias ações da Coordenação-Geral de Auditoria junto aos gestores a fim de se buscar entender os seus posicionamentos quanto aos fatos apontados, as dificuldades enfrentadas para implementação de medidas corretivas ou de controles efetivos e de auxiliar na proposição de alternativas de solução, em especial para as questões relevantes que tem impacto no alcance dos objetivos da Ação Governamental.

Do ponto de vista da operacionalização do Sorteio, conclui-se que os critérios de seleção do universo de projetos a serem fiscalizados em cada etapa possibilitam o controle preventivo, que pode ser *a priori* ou concomitante. E, embora o ciclo total de realização dos Sorteios ainda se encontre em patamares acima do esperado, foi verificada uma tendência de redução da duração desse ciclo, em função de um maior controle e da aplicação de boas práticas. É importante que esse esforço seja continuado, uma vez que a falta de tempestividade no encaminhamento dos relatórios aos gestores federais compromete a oportunidade de atuação e, conseqüentemente, interfere negativamente na efetividade das providências saneadoras.

A distribuição do tempo previsto para realização dos trabalhos de fiscalização, propriamente ditos, dedica menor percentual às fases de planejamento e execução dos trabalhos de campo, em detrimento das fases relacionadas à elaboração e revisão de relatórios. Nesse contexto, é possível que o aprimoramento dos procedimentos a serem aplicados como base das fiscalizações e a implementação de mecanismos alternativos de registro das informações colhidas em campo, contribuam tanto para otimização do tempo despendido quanto para a qualidade e padronização dos resultados. Sugere-se que sejam desenvolvidos estudos específicos para identificar as possibilidades de revisão do cronograma de realização dos sorteios.

Por exemplo, poderia ser incrementado o uso de questionários que automatizariam a elaboração do relatório. Assim, os campos textuais somente seriam abertos para preenchimento para os casos que indicassem falhas relevantes, que demandassem detalhamento. Além do que, algumas inovações podem ser agregadas, tais como trabalho com equipamentos portáteis de comunicação.

Seria interessante, também, que se buscasse aferir o tempo necessário para execução dos procedimentos constantes das ordens de serviço, a fim de verificar sua compatibilidade com os recursos (humanos e materiais) e o tempo disponíveis.

Não se deve esquecer que o Sorteio nada mais é do que um método técnico e democrático de seleção de amostra e o aprimoramento de sua metodologia e, conseqüentemente, dos resultados obtidos, o tornará um instrumento ainda mais poderoso na dissuasão da corrupção e no incentivo ao controle social, bem como, de forma subsidiária, no acompanhamento da execução das ações de governo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano; RAMOS, Francisco S. - Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal - In: XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2006, Salvador. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 3 de novembro de 2009.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n.º 247, de 20 de junho de 2003. Institui, em caráter permanente, o mecanismo do sorteio público para definição das unidades municipais onde será objeto de fiscalização a aplicação de recursos públicos federais, sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais, ou de entidades legalmente habilitadas. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Legislacao/index.asp>. Acesso em 5 de novembro de 2009.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n.º 1.923, de 28 de setembro de 2009. Torna pública a realização do trigésimo sorteio das unidades municipais. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Legislacao/index.asp>. Acesso em 5 de novembro de 2009.

BRASIL. Lei n.º 11.666, de 02 de maio de 2008. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério das Cidades, crédito especial no valor de R\$ 1.685.264.352,00, para os fins que especifica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/_leis2008.htm. Acesso em 10 de novembro de 2009.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/InstrucoesNormativas.asp>. Acesso em 06 de novembro de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n.º 57, de 27 de agosto de 2008. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarAtoNormativo/ConsultarAtoNormativo.faces>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Eletrônico Aurélio versão 5.11a. Edição eletrônica autorizada à Positivo Informática Ltda. Rio de Janeiro, 2004.

MOTA, Eliane Viegas - Proposta para avaliação de mudanças na execução de programas de governo federais executados de forma descentralizada em consequência de fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União no âmbito do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteio Público de Municípios - Trabalho monográfico apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de especialista em Gestão

Pública em cumprimento às exigências do Regimento Interno do Curso de Especialização em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006.

NETTO, Antonio Delfim – Reeleição e corrupção – Folha de São Paulo, 09 de julho de 2008.

VIEIRA, James Batista – O combate à corrupção no Brasil: uma avaliação do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos do Programa de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União - Dissertação submetida à avaliação como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília, 2005.