



**Banco Interamericano de Desenvolvimento**

# **Brasil**

## **Nota Técnica Fiduciária 2011**

25/Abr/2011



## ÍNDICE

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>I</b>   | <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>03</b> |
| <b>II</b>  | <b>ANTECEDENTES E CONTEXTO FIDUCIÁRIO</b>  |           |
| <b>A</b>   | <b>Contexto geral do País</b>  | <b>04</b> |
| <b>B</b>   | <b>Diretrizes do PAC na área fiduciária</b>  | <b>05</b> |
|            | (i) Aperfeiçoamento da Gestão Pública: reforma da Lei nº 8.666/1993                        |           |
|            | (ii) Compras eletrônicas: disponibilização do COMPRASNET                                   |           |
| <b>III</b> | <b>PRÁTICAS FIDUCIÁRIAS EXISTENTES</b>   |           |
| <b>A</b>   | <b>Sistema de aquisições</b>   | <b>07</b> |
|            | (i) Arranjo institucional para execução das aquisições – comissão de licitação             |           |
|            | (ii) Compras eletrônicas   |           |
| <b>B</b>   | <b>Sistema de planejamento, orçamento e administração financeira</b>                       | <b>11</b> |
|            | (i) Planejamento e orçamento   |           |
|            | (ii) Contabilidade e sistemas de administração financeira                                  |           |
| <b>C</b>   | <b>Sistema de auditoria e controle</b>   | <b>15</b> |
|            | (i) Auditoria e controle interno   |           |
|            | (ii) Controle externo e prestação de contas  |           |
| <b>IV</b>  | <b>RISCOS FIDUCIÁRIOS IDENTIFICADOS</b>  |           |
| <b>A</b>   | <b>Conflitos com a legislação nacional (Lei nº 8.666/1993)</b>                             | <b>21</b> |
| <b>B</b>   | <b>Novos dispositivos aplicáveis as licitações (Lei nº 12.349/2010)</b>                    | <b>21</b> |
| <b>C</b>   | <b>Regime de empreitada por preço global (Lei nº 12.309/2010 - LDO-2011)</b>               | <b>23</b> |
| <b>D</b>   | <b>Proposta de criação da Autoridade Pública Olímpica (APO)</b>                            | <b>25</b> |
| <b>V</b>   | <b>PROPOSTAS PARA A ATUAÇÃO DO BANCO</b>   |           |
| <b>A</b>   | <b>Arranjo fiduciário para operar os projetos no país</b>                                  | <b>26</b> |
| <b>B</b>   | <b>Supervisão fiduciária</b>   | <b>26</b> |
| <b>VI</b>  | <b>DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O APRIMORAMENTO E A UTILIZAÇÃO DOS SISTEMAS NACIONAIS</b> |           |
| <b>A</b>   | <b>Contabilidade e administração financeira</b>  | <b>29</b> |
| <b>B</b>   | <b>Auditoria e controle externo</b>  | <b>29</b> |
| <b>C</b>   | <b>Compras eletrônicas</b>   | <b>30</b> |
| <b>D</b>   | <b>Obras e serviços de consultoria</b>   | <b>31</b> |
| <b>VII</b> | <b>ANÁLISE ESPECÍFICA DOS ATORES SUBNACIONAIS (Municipais)</b>                             | <b>31</b> |
|            | <b>ANEXO 1 MARCO LEGAL</b>   | <b>33</b> |
|            | <b>ANEXO 2 CONFLITOS COM A LEGISLAÇÃO NACIONAL</b>   | <b>35</b> |

## I INTRODUÇÃO

1.1 Esta Nota Técnica tem como objetivo principal oferecer informações para o capítulo fiduciário dentro da Estratégia País. Neste sentido apresenta uma análise do contexto e das práticas fiduciárias no Brasil e dos riscos associados; descreve as diretrizes da reforma fiduciária em curso e identifica os desafios para sua implementação; e, propõe alternativas para o aperfeiçoamento da atuação do Banco, consistente com os objetivos e as diretrizes estabelecidos no Documento de Realinhamento (GA-232) e com o novo modelo fiduciário.

1.2 O novo modelo de negócios do Banco enfatiza o estabelecimento de uma sociedade de desenvolvimento orientada a beneficiar o governo, com foco nas áreas estratégicas, oferecendo assessoramento permanente às autoridades com serviços financeiros e não financeiros com alto impacto no país. A proposta apresentada enfatiza o modelo de supervisão dos aspectos fiduciários como elemento central para contribuir e reduzir os custos de transação, incrementar o valor agregado e melhorar a capacidade e oportunidade das respostas do Banco no Brasil. Ainda, esta proposta é consistente com as ações previstas no novo Marco de Financiamento do Banco (GN-2200-13), que promove o fortalecimento dos sistemas nacionais para a supervisão e implementação das operações financiadas pelo Banco e atende a reiteradas manifestações dos mutuários e dos organismos executores, que requerem um maior valor agregado por parte do Banco, evitando sobrecarregar a administração pública com duplicação de processos.

1.3 Na formulação deste documento foram utilizadas como principais fontes de referência: (i) Normas constitucionais e legais que regem a matéria no nível federal; (ii) Diretrizes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); (iii) Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro (2009); (iv) Propostas de reforma da legislação recentemente aprovadas e em tramitação; e, (v) Pesquisas nos sítios eletrônicos dos órgãos do governo federal e estadual e artigos de natureza acadêmica publicados sobre o tema.

1.4 Ainda mereceram análise especial os relatórios de avaliação e de encerramento de programas financiados e/ou cooperações técnicas não reembolsáveis aportadas pelo Banco nos últimos 10 anos, cujas linhas de ação contribuíram diretamente para o aperfeiçoamento dos sistemas fiduciários nacionais, a saber:

- (i) Relatório de avaliação da 1ª Fase do Programa Nacional de apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). 2008
- (ii) Relatório de gestão do TCU sobre o Projeto de apoio a Modernização do Tribunal de Contas da União. 2008
- (iii) Relatório de Encerramento do Programa Nacional de apoio à Modernização Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE). 2009
- (iv) Resultados dos questionário de análise da Gestão por Resultados (GpR) no âmbito dos Governos Estaduais, realizada em 2009 pela Cooperação Técnicas do PRODEV, na parte relativa aos temas fiduciários. 2009

- (v) Relatórios de macro diagnóstico institucional-fiscal dos Estados elaborados no âmbito da Linha de Crédito do PROFISCO e Plano de Ação e de Investimento (PAI) dos projetos estaduais (2009-2010). ***Os projetos do PROFISCO compõem um piloto na utilização dos sistemas nacionais no nível subnacional brasileiro.***
- (vi) Relatório de avaliação do Programa Nacional de apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). 2010
- (vii) Relatório de avaliação do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios (PROMOEX). 2010

## II. ANTECEDENTES E CONTEXTO FIDUCIÁRIO

### A. Contexto geral do País

2.1 O Brasil é um País organizado como República Federativa, com três níveis distintos de governo. A Constituição promulgada no ano 1988 assegurou autonomia das unidades federadas, que são: o Governo Federal (União), os Estados (governos subnacionais), o Distrito Federal (governo da capital federal) e os Municípios (governos locais).

2.2 A Constituição também estabeleceu as competências das unidades da federação, nos aspectos legislativos, administrativos e financeiros. A competência legislativa assegura às entidades da federação a capacidade de organização política e de sanção de suas próprias leis, caracterizando, assim, sua autonomia legislativa.

2.3 No campo da ação governamental, cada um dos níveis de governo tem autonomia administrativa, a qual é utilizada para a organização e gestão dos serviços públicos. A autonomia financeira se manifesta fundamentalmente mediante formulação do orçamento, do poder para constituir o crédito tributário e da capacidade para realizar o gasto público.

2.4 Esta forma descentralizada de organização está composta por 27 governos subnacionais (26 Estados e um Distrito Federal) e em torno de 5.600 governos locais ou Municípios vinculados ao Estado de competência, por localização geográfica. Cabe ressaltar que ao Distrito Federal são constitucionalmente atribuídas as competências legislativas correspondentes a sua dupla função de estado e de município, de forma conjunta e cumulativa.

2.5 O Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal para o período de 2008 a 2011 responde ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Para impulsionar a estratégia de desenvolvimento escolhida o PPA enfatizou os programas finalísticos e destacou três agendas prioritárias: (a) Agenda social; (b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e (c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

2.6 O PAC consiste em um conjunto de medidas destinadas a: incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infra-estrutura; e, remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. São fundamentos econômicos do PAC: estabilidade monetária; responsabilidade fiscal; e, baixa vulnerabilidade externa. As medidas do PAC estão organizadas em cinco blocos:

investimento em infra-estrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e, medidas fiscais de longo prazo

2.7 No Brasil os sistemas fiduciários são suportados por um marco legal que oferece a base para que os mesmos permitam uma boa gestão dos processos administrativos, financeiros, de controle e de aquisições, cumprindo com os princípios de transparência, economia e eficiência (Anexo 1 – Marco Legal<sup>1</sup>).

2.8 Este marco legal oferece a base para que o Brasil disponha de sistemas fiduciários nacionais consistentes que permitem uma boa gestão dos processos administrativos, financeiros, de controle e de aquisições, cumprindo com os princípios de transparência, economia e eficiência.

2.9 Em complemento, nos termos da Constituição Federal, a União, os Estados e os Municípios são entidades federativas autônomas entre si, inclusive no que se refere aos aspectos administrativos e financeiros. Assim, no nível subnacional os temas fiduciários também são regulados nas constituições, leis e decretos estaduais. No caso das licitações, pesquisa realizada em 2009 indicou que 74% dos estados brasileiros possuíam um marco jurídico implementado e consolidado, limitando ou regulamentado o processo de aquisições e contratações no âmbito do governo estadual, de modo complementar àquele que rege as instituições públicas do governo federal.

## **B. Diretrizes do PAC na área fiduciária**

### **(i) Aperfeiçoamento da Gestão Pública: reforma da Lei nº 8.666/1993**

2.10 Para garantir mais eficiência na utilização dos recursos públicos foi enviado ao Congresso Nacional um Projeto de Lei da Câmara (PLC) 32/07 com proposta de alterações importantes na Lei nº 8.666/1993. Este PCL já foi aprovado pelos deputados e se encontra na Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal desde 02 de Junho de 2010, aguardando inclusão na ordem do dia para apreciação. . As principais medidas descritas são:

- (a) ***Possibilidade da inversão de fases do processo licitatório.*** Permite a avaliação das propostas de preços antes da etapa de análise da habilitação das empresas participantes do processo. A regra em vigor torna a licitação mais demorada já que a fase de habilitação envolve a verificação de que os interessados estão aptos a executar o contrato em questão, ou seja, engloba a habilitação jurídica, a qualificação técnica e econômico-financeira e a regularidade fiscal. O pregão, que já utiliza a inversão de fases, tornou-se a modalidade mais ágil da administração pública. A contratação via pregão leva, em média, 17 dias. Já a tomada de preços demora 90 dias e a concorrência até quatro meses<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lei 8.666/93 - Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

<sup>2</sup> Fonte: Portal Governo eletrônico e Portal Comprasnet

- (b) **Uso de meios eletrônicos nas diversas modalidades de licitação.** Além da economia de tempo e de recursos, a informatização do processo deve facilitar a auditoria das compras do governo, considerando que todas as informações ficarão disponíveis eletronicamente
- (c) **Diminuição dos prazos e fases de recursos.** Limitação da oportunidade de entrada de recursos contra os resultados do processo para os participantes, definindo um único momento para a possibilidade de contestação do resultado. Redução ainda de cinco para dois dias o prazo de recebimento de recursos. Observa-se uma indústria de recursos e essa é uma grande reclamação de muitos segmentos empresariais. Se uma licitação recebe 20 propostas e tem três fases distintas, significa que há 60 possibilidades diferentes de contestação.
- (d) **Criação do Cadastro Nacional de Registro de Preços.** Esse cadastro deve permitir que todos os registros de preços feitos no país sejam ordenados num único banco de dados, de forma que os órgãos públicos possam compartilhar informações sobre compras. Na área de medicamentos, por exemplo, já existe um portal que registra os preços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e esse mesmo princípio poderá ser adotado para todas as compras públicas.
- (e) **Extensão para os dirigentes das empresas das penas impostas pela Lei nº 8.666/1993, pelo não cumprimento dos contratos assumidos.** Além do CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica), o CPF (cadastro de contribuintes pessoa física) dos envolvidos também entrará na lista daqueles que ficam impedidos de fornecer produtos e serviços para o governo. A medida deve inibir que fornecedores já punidos abram novas empresas e continuem participando de licitações.

2.13 Neste contexto, o Poder Executivo editou em Julho de 2010 a Medida Provisória 495, que foi convertida na Lei nº 12.349/2010, cujos dispositivos que alteram a Lei nº 8.666/2003 estão descritos no Capítulo IV deste documento.

#### (ii) **Compras eletrônicas: disponibilização do COMPRASNET**

2.14 O sistema de compras eletrônicas do Governo Federal (COMPRASNET<sup>3</sup>) está disponível para Estados, Municípios e entidades da Administração Federal Indireta. A iniciativa facilita a adesão dos órgãos à modalidade pregão cuja obrigatoriedade está prevista nas alterações da Lei nº 8.666/1993.

2.15 O pregão é destinado à contratação de bens e serviços considerados comuns. Ou seja, aqueles com especificação (requisitos exigidos no edital) amplamente conhecida no mercado como, por exemplo, computadores, materiais de escritório e medicamentos.

2.16 As diretrizes do PAC também alcançam a obrigatoriedade no uso do pregão para Estados e Municípios, uma vez que no Governo Federal essa exigência existe desde julho de

---

<sup>3</sup> O Sistema COMPRASNET foi analisado e seu uso considerado elegível como método de aquisição de bens e serviços comuns para o Banco desde 2005. Adicionalmente, o Banco considerou elegível o Sistema LICITAÇÕES-e do Banco do Brasil em 2006, o Sistema de Compras Eletrônicas Estado de Minas Gerais em 2006 e o Sistema de Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC/SP) em 2010.

2005. Assim como já ocorre na esfera federal, o pregão eletrônico terá preferência nas aquisições e a forma presencial deverá ser justificada.

2.17 A utilização do COMPRASNET é obrigatória para órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional que integram o Sistema de Serviços Gerais (SISG). Esse sistema organiza a gestão das atividades de serviços gerais, compreendendo licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação, entre outras atividades.

2.18 Os Estados, os Municípios e mesmo algumas entidades da Administração Federal Indireta podem utilizar seus próprios sistemas de pregão eletrônico ou de outros órgãos, a exemplo do sistema LICITAÇÕES-e do Banco do Brasil.

### **III. PRÁTICAS FIDUCIÁRIAS EXISTENTES**

#### **A. Sistema de aquisições**

##### **(i) Arranjo institucional para execução das aquisições – comissão de licitação**

3.1 A Lei nº 8.666/1993 estabelece que as licitações devem ser realizadas por uma comissão especialmente nomeada para esse fim, sendo que os agentes públicos designados por autoridade competente passam a ser responsáveis por todo o processo. Tal nomeação deve acontecer através de ato administrativo próprio, como portaria ou decreto, por exemplo.

3.2 A comissão de licitação tem a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos ao cadastramento de licitantes e às licitações nas modalidades de concorrência, de tomada de preços e de convite, podendo ser comissão permanente ou especial. Comissão permanente é aquela criada para atuar em processos de licitação por determinado tempo, sendo possível a recondução de seus membros por mais de um mandato. Contudo é vedada a recondução da totalidade dos membros, ou seja, pelo menos um dos membros da comissão de licitação permanente deve ser renovado em cada mandato. O mandato das comissões permanentes deve ser de um ano, no máximo. As comissões especiais são constituídas para atuar em licitações específicas, sendo dissolvidas ao término do processo para a qual foi composta.

3.3 As comissões de licitação são compostas por, *no mínimo três membros*, sendo que dois deles, no mínimo pertençam ao quadro de servidores permanentes do órgão promotor da licitação, além de serem devidamente qualificados. É importante salientar que os membros das comissões de licitação *respondem de forma solidária* pelos atos praticados, a menos que as posições divergentes dos membros sejam registradas nas atas das reuniões. Assim, se algum ato de ilegalidade foi praticado, todos responderão por ele igualmente, exceto aqueles que registraram em ata a sua discordância com o referido ato.



3.4 Em pequenas unidades administrativas, em função do número reduzido de servidores, a comissão de licitação pode ser substituída por um único servidor, porém em *caráter excepcional e somente na modalidade convite*.

3.5 No caso da modalidade pregão, eletrônico ou presencial, a comissão de licitação é substituída por *pregoeiro e por uma equipe de apoio*, sendo que o pregoeiro deve pertencer ao quadro de servidores da entidade promotora da licitação ou de órgão participante do SIASG (Sistema de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal) e os membros da equipe de apoio devem ser, preferencialmente servidores efetivos do órgão promotor do certame. Da mesma forma que a comissão de licitação, o pregoeiro pode ser designado por mandatos de um ano (admitida a recondução) ou para licitações específicas.

3.6 O Governo federal adota um modelo descentralizado para execução das licitações, com formação de Comissões de Licitação nos diversos órgãos da administração federal direta e indireta. No âmbito dos estados prevalece um modelo mais centralizado para execução das licitações, com permissão de execução descentralizada de pequenos valores e/ou com formações de comissões especiais de licitação. Em todos os níveis de governo existe a possibilidade de formação de Comissões especiais de licitação para execução dos recursos vinculados a financiamentos de organismos internacionais.

## (ii) Compras eletrônicas

3.7 O Portal de Compras do Governo Federal, é um site, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), para disponibilizar à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição. É um módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), composto, atualmente, por diversos subsistemas com atribuições específicas voltadas à modernização dos processos administrativos dos órgãos públicos federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

3.8 No endereço [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), tem legislação, publicações e formulário de inscrição para cadastro de fornecedores. Também podem ser vistos os avisos de licitação, as contratações realizadas, a execução de processos de aquisição pela **modalidade de pregão** e outras informações e serviços relativos a negociações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

3.9 Os primeiros pregões realizados pelo Poder Executivo Federal foram presenciais sem auxílio de tecnologia. A versão eletrônica no Brasil foi lançada em 29 de dezembro de 2000. No entanto, dificuldades na aceitação da virtualização do processo e mesmo questionamentos quanto à interpretação das normas legais retardaram a sua consolidação. Em maio de 2005 o Governo federal tornou praticamente obrigatório o uso da forma eletrônica nos órgãos federais.

3.10 Esta modalidade inverteu as fases do procedimento licitatório, iniciando-se pelo julgamento das propostas de preços dos fornecedores e concluindo-se pelo julgamento da

habilitação do vencedor. Para vender à União, os participantes devem estar cadastrados<sup>4</sup>. Ao darem um lance durante a disputa eles são identificados pelos CPFs e por senhas. Dessa forma, se alguém tentar burlar o procedimento a ação é detectada automaticamente pelo sistema, pois todas as operações e registros que são criados a cada acesso são rastreados.

3.11 Em dezembro de 2010 foi realizado o evento “*Pregão Eletrônico: 10 anos de Sucesso*” apresentando um balanço dessa modalidade de compra governamental. O pregão eletrônico movimentou R\$ 80 bilhões desde a sua implantação em 2000 nos órgãos da administração pública federal para as compras de bens e serviços comuns e resultaram em cerca de 173 mil processos realizados. Excluindo-se as dispensas de licitação, os pregões já são responsáveis por 91% de todas as aquisições que são feitas pelo governo federal.

3.12 Este mecanismo alterou significativamente o modelo de compras na esfera pública, trazendo mais agilidade e transparência ao processo que passou a ser feito totalmente pela internet. Segundo a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), a tendência é que o Governo Federal e os países que adotam experiências idênticas a do Brasil usem cada vez mais esta modalidade para atender as demandas dos novos tempos.

3.13 Com o pregão foram reduzidos os custos operacionais, ampliada a possibilidade de fiscalização do dinheiro público pelos cidadãos, aumentada a competitividade entre os concorrentes, obteve-se a melhor compra e tornou-se o processo mais seguro, diminuindo, inclusive, o risco de formação de cartéis.

3.14 O levantamento mostra que nos últimos oito anos os cofres públicos economizaram R\$ 19,6 bilhões nos contratos firmados. Este ganho é o resultado da diferença entre o valor de referência dos produtos que vão a leilão e o que é efetivamente pago pelo governo. Nos lances, os fornecedores apresentam geralmente preços mais baixos que o de referência para ganhar a licitação, mantendo a qualidade dos produtos, o que é bom para a Administração.

3.15 Somando-se às outras formas de compras, o pregão já é responsável por 60% dos valores de todas as contratações. Nos dez primeiros meses de 2010, os materiais mais adquiridos pela forma eletrônica foram do grupo equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário que responde por 16% (R\$ 1,7 bilhão) do valor total das aquisições. Já no caso dos serviços comuns<sup>5</sup>, os maiores investimentos são destinados a atividades de suporte<sup>6</sup>, ou 16,7% (R\$ 996,7 milhões) das contratações.

---

<sup>4</sup> Para que este requerimento não impedisse a participação de empresas oriundas de Países Membros do Banco facultou-se que seu registro completo fosse realizado *a posteriori*.

<sup>5</sup> São exemplos de bens comuns: canetas, lápis, borrachas, papéis, mesas cadeiras, veículos, aparelhos de ar refrigerado etc. e de execução de serviços: confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura de paredes, etc.

<sup>6</sup> Exemplo: Suporte técnico na área de informática ( Software )/Instalação / Manutenção / Expansão

3.16 Em 2005 o Governo federal editou uma portaria para simplificar a adesão ao seu sistema de compras eletrônicas e, com isso, o tempo médio desses procedimentos que antes eram de dois meses, em média, caíram agora para cerca de 20 dias.

3.17 Atualmente, cerca de 4.500 unidades gestoras da esfera federal fazem uso gratuito do portal de compras do governo, o COMPRASNET. O número de profissionais mobilizados em torno dos pregões também é significativo: os órgãos federais contam com 3.840 pregoeiros, além de várias equipes compostas por advogados, economistas, engenheiros e analistas em tecnologia da informação que dão suporte ao processo.

3.18 De acordo com o **Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNPAN)**, o índice brasileiro de desenvolvimento de governo eletrônico<sup>7</sup>, aferido em 2010, que inclui disponibilidade de informações governamentais na internet, oferta de serviços pela rede mundial de computadores e capital humano, caiu de 0,5679 para 0,5006. O índice mundial, que também caiu, é de 0,4406, contra 0,4514 em 2008<sup>8</sup>. **Entre os países em desenvolvimento o Brasil ocupa a 22ª posição.** A liderança é da Coreia do Sul, que também está em primeiro no ranking mundial com 0,8785. Na seqüência vêm Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Holanda.

3.19 No âmbito dos governos estaduais, pesquisa realizada em 2009, associada ao diagnóstico institucional fiscal do PROFISCO indicou que:

- (a) 4 estados ainda não utilizam qualquer sistema eletrônico de compras,.
- (b) 5 estados utilizam o sistema eletrônico de compras do governo federal (COMPRASNET) e/ou do Banco do Brasil (LICITAÇÕES-e)
- (c) 9 estados informaram que utilizam sistema eletrônico, mas não especificaram se o sistema utilizado era próprio ou de terceiros.
- (d) 9 estados utilizam sistema eletrônico de compras próprio.
- (e) 74% dos estados brasileiros que utilizam um sistema eletrônico apresentam um modelo implementado e consolidado, que inclui disseminação da lei e das normas, convites para licitação, solicitações de propostas e informações sobre a adjudicação de contratos.
- (f) Em 12 estados o sistema eletrônico é usado por instituições (ou empresas do governo estadual) para transações de compra e venda que representam mais de 60% do total das compras do governo estadual.

3.20 No caso específico do Estado de São Paulo, a primeira fase do processo de automação das compras públicas, implantada com apoio de projeto financiado pelo Banco (PROFFIS) transformou a Bolsa Eletrônica de Compras (BEC)<sup>9</sup> no principal mecanismo de compras do Estado em razão dos expressivos resultados alcançados a saber<sup>10</sup>:

---

<sup>7</sup> <http://www.governoeletronico.gov.br/>

<sup>8</sup> Quanto mais perto de um, melhor a condição do país.

<sup>9</sup> O Sistema BEC/SP foi credenciado pelo Banco em Agosto de 2010

<sup>10</sup> Fonte: Relatório de Encerramento do PROFFIS (PCR)

- (a) **Expansão da cobertura da BEC.** Em 2008, a cobertura da BEC alcançou 76% das aquisições de bens e serviços comuns (incorporado na BEC em 2007). Em 2009 o resultado foi de 90%<sup>11</sup>.
- (b) **Economia acumulada gerada pela BEC na compra de bens.** A economia acumulada da BEC, sobre um volume de compras de bens de US\$ 409 milhões, no período foi: Em 2008 de US\$ 104,9 milhões e em 2009 de US\$ 253,5 milhões.
- (c) **Economia acumulada gerada pela BEC na contratação de serviços.** A economia acumulada da BEC, sobre um volume de compras de serviços de US\$54,6 milhões, no período foi: Em 2008 de US\$ 149,9 milhões e em 2009 de US\$ 332,3 milhões
- (d) **Cadastro único de fornecedores do Estado.** Criação e obrigatoriedade de uso na administração direta, autárquica e fundacional e empresas de economia mista pelo Decreto 52.205 de 27/09/2007.

3.21 Estes resultados ainda foram responsáveis pelo aumento da credibilidade no sistema de pagamento do governo pela utilização da BEC - o negócio não é o sistema, é a gestão responsável na utilização dos recursos públicos; pelo incremento da demanda dos municípios de pequeno porte e de outros entes da federação para utilização do pregão mediante autorização governamental; e, pelo credenciamento e autorização do Banco para que as aquisições pudessem ser realizadas diretamente pela SEFAZ por intermédio da BEC.

3.22 Nos próximos quatro anos, com apoio do PROFISCO, a BEC/SP passará por um processo de aperfeiçoamento, focalizando a implantação de metodologia estatística para o tratamento do banco de preços, a disponibilização para as unidades compradoras de módulos de apuração de custos das compras públicas realizadas por meio da BEC, como parâmetro para as futuras aquisições e a implantação de avaliação de performance de fornecedores e de unidades gestoras do Estado, para alcance dos seguintes resultados<sup>12</sup>:

- (a) 80% das aquisições da BEC monitoradas por meio de indicadores de desempenho.
- (b) 70% das unidades gestoras com controle dos processos de sanções por meio eletrônico
- (c) 96 municípios paulistas (15% dos municípios), cadastrados no Sistema BEC/SP.

## **B. Sistema de planejamento, orçamento e administração financeira**

### **(i) Planejamento e orçamento**

3.23 Os dispositivos constitucionais e legais citados no Capítulo II-A desta Nota Técnica definem normas gerais a serem seguidas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo quando da elaboração, discussão e aprovação dos instrumentos de planejamento e orçamento governamental (PPA, LDO e LOA), nos três níveis de governo.

3.24 O PPA tem natureza global e abrange todas as despesas executadas pelo poder público, sejam essas relacionadas a programas de investimento ou de duração continuada.

<sup>11</sup> Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Fazenda, Bolsa Eletrônica de Compras (BEC). <http://www.bec.sp.gov.br>

<sup>12</sup> Fonte: Projeto PROFISCO/SP

Desse modo, todos os recursos contemplados no orçamento (tanto fiscal quanto de investimento das empresas controladas) estão também estabelecidos no PPA e, conseqüentemente, apresentam-se estruturados em programas. O PPA também identifica as unidades orçamentárias responsáveis pelos diversos programas e ações do plano. Ainda, observadas as normas legais e constitucionais, a LOA é estruturada por órgão, função, subfunção, programa, projeto, atividades e operações especiais, como determina a Portaria Interministerial nº 42/99, assim para cada ação do plano corresponde um produto fisicamente mensurável ao qual cabe atrelar então metas físicas e financeiras.

3.25 No âmbito dos governos estaduais, pesquisa realizada em 2009, associada ao diagnóstico institucional fiscal do PROFISCO indicou que:

- (a) Em 89% dos estados mais de 80% do orçamento do governo estadual está estruturado por programas
- (b) Em 100% dos estados existe um marco jurídico que estabelece regras de gestão fiscal para os governos estaduais e esse marco é cumprido (LDO e LRF).
- (c) Em 100% dos estados é elaborado um marco financeiro (LDO) de receitas e despesas de médio prazo (mínimo de três anos), em conformidade com o plano estratégico do governo estadual (PPA).

3.26 Para aperfeiçoar o processo de elaboração e acompanhamento do PPA e do Orçamento da União, o Ministério do Planejamento, desenvolveu e colocou em operação, em maio de 2009, o novo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

3.27 Com o SIOP, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias do Governo Federal passaram a ter um único sistema para alimentar o cadastro de programas e ações. Além disso, com o SIOP, os usuários passaram a ter maior agilidade e qualidade no processo de captação da Proposta Orçamentária onde foi substituído o preenchimento de formulários, que até o ano de 2008, foi feito manualmente. Fato que, muitas vezes, gerava incompatibilidade nas informações. Outra vantagem do novo sistema é que ele permite ao usuário o acesso via internet.

3.26 Atualmente existem duas fontes cadastrais para programas e ações: o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) que gerencia o Plano Plurianual (PPA), acessado via internet, e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), cujo acesso do cadastro de ações é exclusivo aos servidores do Ministério do Planejamento. O SIOP deverá substituir integralmente os sistemas hoje existentes. Apenas o que se refere ao cadastro de programas e ações já foi substituído. Também devem ser disponibilizados módulos para acesso pelo cidadão e outros órgãos, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

3.27 No âmbito dos governos estaduais existe uma grande diversidade de sistemas que se propõem a apoiar o processo de elaboração e acompanhamento do PPA e do Orçamento. Em sua grande maioria estes sistemas são administrados pelas Secretarias de Planejamento e Gestão e, assim como no governo federal, apresentam deficiências de integração entre si e com os sistemas de administração financeira.

3.28 O aperfeiçoamento da gestão do PPA e dos orçamentos públicos estaduais, bem como dos sistemas tem sido objeto de projetos financiados pelo Banco, em especial do PNAGE. Neste sentido o relatório de avaliação do Programa editado em 2010 apresenta diversos relatos positivos dos executores acerca do tema de “*fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas*”:

- Construção de Plano Estratégico de longo prazo, para subsidiar a elaboração do PPA.
- Implantação de sistema de planejamento governamental em versão web, que permitirá a elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual e do orçamento estadual com maior eficácia, provendo maior transparência das informações prestadas à sociedade.
- Integração do sistema de gestão orçamentária ao sistema de execução financeira e substituindo um processo extremamente lento e burocrático.

3.29 Em que pese o apoio de programas nacionais de apoio ao fortalecimento e integração da gestão pública, tais como o PNAFE, PNAFM e PNAGE, nas áreas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio, contabilidade e administração (compras, contratos, folha de pagamento) ainda existem lacunas na integração dos sistemas administrados, principalmente na área de administração, envolvendo aquisições e contratos.

3.30 Na segunda geração de projetos de modernização da gestão fiscal dos Estados, financiados no âmbito do PROFISCO, em busca de resultados de contenção do gasto público, alguns Estados deverão avançar neste sentido, por meio da implantação de sistemas mais integrados em relação à receita e ao gasto público, como é o caso dos projetos dos Estados do Rio de Janeiro (em desenvolvimento) e de Santa Catarina (em execução)<sup>13</sup>.

3.31 Por outro lado, pesquisa realizada em 2009 indicou que não obstante o avanço na elaboração do PPA, ainda são observadas algumas fragilidades no monitoramento e avaliação dos resultados alcançados, conforme segue:

- (a) Em apenas 38% dos estados os programas monitorados representam mais de 60% do gasto total do governo estadual.
- (b) Em apenas 21% dos estados são realizadas avaliações externas das ações do governo.
- (c) Em apenas 35% dos estados o descumprimento de metas e objetivos, detectado pelas avaliações, acarreta ações corretivas de caráter técnico, administrativo e financeiro.

## **(ii) Contabilidade e sistemas de administração financeira**

3.32 As normas contábeis brasileiras seguem as diretrizes internacionais, porém, ainda não foram ajustadas as últimas mudanças dos padrões internacionais. O art. 35 da Lei nº

---

<sup>13</sup> Exemplo: Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina (SIGEF)

4.320/1964 e, posteriormente, o art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000 dispõem sobre regime misto para a apuração dos resultados no âmbito da contabilidade pública, sendo a receita pelo regime de caixa e a despesa pelo regime de competência.

3.33 No entanto, em agosto de 2008 foi editada a Portaria do Ministério da Fazenda nº 184, dispondo sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes às Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pela *International Federation of Accountants* (IFAC) e às Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente, com adoção prevista para o exercício financeiro de 2010.

3.34 Esta Portaria determina ainda que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão central de planejamento financeiro e controle, promoverá o acompanhamento contínuo das normas contábeis aplicadas ao setor público editadas pela IFAC e pelo CFC, de modo a garantir que os Princípios Fundamentais de Contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público.

3.35 A STN foi criada em 1986 e é responsável pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que registra, controla e contabiliza toda a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal, em tempo real.

3.36 O SIAFI é o principal instrumento de gestão da STN e é utilizado pelas Unidades Gestoras (UG) de todos os Ministérios e demais órgãos e entidades como instrumento de administração financeira para processar de forma integrada, e on-line, a sua execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil. As UG registram seus documentos (empenho, ordem bancária, etc) e o SIAFI efetua automaticamente todos os lançamentos contábeis necessários para se ter conhecimento atualizado das receitas, despesas e disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional.

3.37 O acesso para registro de documentos ou para consultas no SIAFI somente é autorizado após o prévio cadastramento e habilitação dos usuários. Para viabilizar este cadastramento, cada Órgão da Administração Direta do Governo Federal deve indicar, formalmente, à STN um servidor, e seu substituto, para serem os responsáveis pelo processo de cadastramento dos usuários do Sistema no âmbito do respectivo Órgão – denominados Cadastradores de Órgão, de acordo com procedimentos estabelecidos em Instrução Normativa.

3.38 O coração do SIAFI é uma conta única integrada com o sistema de contabilidade, permitindo a realização de controles contábeis e orçamentários. O sistema opera *on line*, mediante uma rede de 3.000 terminais que alcança todas as entidades do Governo Federal e demais entidades vinculadas ao orçamento da União. O SIAFI realiza uma efetiva e confiável integração entre a execução orçamentária e a tesouraria. Para o Governo federal são considerados como Órgãos da Administração Direta os Ministérios, o Ministério Público,

a Advocacia Geral da União, os Tribunais do Poder Judiciário, as Casas do Poder Legislativo e as Secretarias da Presidência da República.

3.39 Com base no SIAFI, a empresa pública de processamento de dados vinculada ao governo federal<sup>14</sup> desenvolveu o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), incorporando as funcionalidades básicas do SIAFI, principalmente quanto à integração da administração financeira com a contabilidade, e a unificação do caixa.

3.40 No período de 1996 a 2006, com o objetivo de apoiar as reformas para a modernização do setor público, o Banco financiou por meio do PNAFE a implantação em 18 estados deste e de outros sistemas de administração financeira<sup>15</sup>.

3.41 Pesquisa realizada em 2009, associada ao diagnóstico institucional fiscal do PROFISCO, que representa uma segunda geração de modernização fiscal dos estados, indicou que:

- (a) Em 100% dos estados a contabilidade reflete todas as rubricas da classificação do orçamento
- (b) Em 100% dos estados a contabilidade segue o regime misto para a apuração dos resultados, sendo a receita pelo regime de caixa e a despesa pelo regime de competência
- (c) Em 100% dos estados está instalado um sistema integrado de administração financeira que cobre todas as operações financeiras dos órgãos e entidades públicas estaduais, sendo:
  - 12 estados utilizam o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/SERPRO)
  - 15 estados utilizam sistemas próprios de administração financeira<sup>16</sup>

3.42 Dando prosseguimento à estratégia de apoiar a modernização fiscal dos estados brasileiros o PROFISCO prevê o apoio aos projetos estaduais tanto no aperfeiçoamento dos modelos de gestão da área financeira, quanto na atualização dos sistemas informatizados, inclusive para incorporar as mudanças decorrentes das novas regras contábeis.

## **C. Sistema de auditoria e controle**

### **(i) Auditoria e controle interno**

3.43 A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada em 2001 e é o órgão diretamente vinculado à Presidência da República, responsável, pela coordenação dos temas relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

---

<sup>14</sup> Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)

<sup>15</sup> Sistemas de administração financeira implantados e/ou modernizados (PNAFE - dados de 2002): AC, AL, AP, CE, ES, MG, MT, MS, PB, PA, PR, PE, PI, RJ, RS, RR, SP e TO

<sup>16</sup> SAFIRA (AC), SARF (BA), E-FISCO (PE), SIAFEM (SP), SIGGO (DF), SIAF (MG), SIAF (RN), ATF (PB), AFE (RS), AFI (AM), SIOFI (GO), FIPLAN (MT), SIAF (PR), SIGEF (SC) e Outros (CE)



3.44 A partir de 2002 a CGU passou a exercer como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, por meio da integração da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão antes vinculado ao Ministério da Fazenda; e as competências de Ouvidoria-geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

3.45 A SFC tem entre suas funções a avaliação da execução dos orçamentos da União, a fiscalização da implementação dos programas de governo e a realização de auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados.

3.46 Neste contexto a SFC é responsável pela realização de auditorias de avaliação de desempenho dos contratos/acordos com organismos internacionais de financiamento e projetos de cooperação técnica internacional firmados com os órgãos e entidades da administração pública federal. **Nos últimos anos, a abordagem das auditorias tem sido aprimorada para além da auditoria contábil, assumindo um enfoque de avaliação dos processos licitatórios e de resultados (objetivos e metas) das ações governamentais suportadas por estes recursos.** Nos últimos cinco anos foram efetuados 859 acompanhamentos de projetos, com a realização de 1.838 auditorias.

3.47 Em que pese a competência e o credenciamento da SFC para realização das auditorias financeiras e dos processos licitatórios nas operações de crédito com organismos internacionais firmadas pelo governo federal, esta função poderia ser descontinuada, uma vez que sua natureza é de controle interno, e transferida para o órgão de controle externo (TCU), ainda não credenciado para o exercício de tal função, embora tenha sido beneficiário de projeto do Banco, conforme descrito no item (iii) deste Capítulo.

3.48 Considerando que a União, os Estados e os Municípios e entidades federativas autônomas entre si, não cabe ao estado ou município prestar conta da efetividade de seus gastos ao governo federal, a não ser sobre os recursos que dela recebe voluntariamente.

3.49 Em atendimento a LRF, os estados e municípios brasileiros também criaram e fortaleceram seus sistemas de auditoria e controle interno, em muitos casos, replicando a estrutura adotada pelo governo federal. A pesquisa realizada em 2009, junto aos Estados, associada ao diagnóstico institucional fiscal do PROFISCO indicou que:

- (a) Em 100% dos estados existe um marco jurídico de auditoria interna, comum a todas as instituições do governo estadual
- (b) Em 53% dos estados o marco jurídico adota as normas internacionais de auditoria
- (c) Em 100% dos estados existe um órgão encarregado da auditoria interna do governo estadual<sup>17</sup>
- (d) Em 67% dos estados a auditoria interna é realizada anualmente em mais de 60% das instituições do governo estadual

---

<sup>17</sup> Controladoria Geral do Estado (13 estados); Auditoria Geral do Estado (8 estados); Outras estruturas (6 estados)

3.50 Também é vinculado a CGU o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo que tem a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

3.51 Em novembro de 2004 foi lançado o Portal da Transparência do governo federal<sup>18</sup> O Portal tem por objetivo aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção no Brasil. Nele, o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal, além de obter informações sobre os recursos públicos transferidos pelo governo federal a estados e municípios para a realização descentralizada das ações do governo.

3.52 Além do Portal da Transparência, a CGU coordena a divulgação das Páginas de Transparência Pública, com objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens de cada um dos órgãos ou entidades que possuem Página de Transparência. Cada órgão ou entidade da administração direta e indireta do Poder Executivo federal deve possuir a sua Página de Transparência Pública. Atualmente, 389 órgãos e entidades da administração pública federal possuem Páginas de Transparência.

3.53 No âmbito subnacional, em cumprimento a Lei Complementar nº 131/2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.185/2010, verifica-se que 100% dos estados implantaram um Portal de Transparência das contas públicas.

3.54 Outras iniciativas da CGU merecem destaque, em razão de sua contribuição para o aperfeiçoamento dos sistemas fiduciários (ver parágrafos de 3.43 a 3.46):

- (a) Criação de uma rede de controle, na qual os órgãos de controle trabalham de forma integrada. Órgãos federais, tais como TCU, Polícia Federal, Ministério da Fazenda e outros que atuam na fiscalização do uso de recursos públicos assinaram em 2009 o protocolo de apoio a ações de fiscalização e formação de rede de controle da gestão pública
- (b) Criação do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), com o objetivo de consolidar a relação das empresas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da administração pública das diversas esferas federativas. A relação das empresas penalizadas é divulgada no Portal da Transparência<sup>19</sup>. Com a consolidação de dados de várias fontes e a tradução da linguagem técnica para uma mais acessível, o CEIS aumenta a transparência sobre o assunto e torna-se referência aos órgãos da administração pública no tocante aos seus processos de licitações e contratos. Desde o lançamento, em 2008, 1.247 penalidades foram registradas no sistema. Dezesesseis unidades federativas participam da iniciativa, alimentando e consultando o Cadastro

---

<sup>18</sup> [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)

<sup>19</sup> [www.portaldatransparencia.gov.br/ceis](http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis)

- (c) Criação da Comissão de Processo Administrativo de Fornecedores, com o fim de apurar ilícitos graves praticados em Licitações e Contratos, a Comissão atua em casos mais complexos e de grande repercussão nacional, relativos a fraudes em licitações e contratos administrativos. De 2007 a 2009, foram declaradas inidôneas 10 empresas.
- (d) Criação do Observatório da Despesa Pública (ODP). O Observatório proporciona acesso a informações analíticas consolidadas sobre a qualidade do gasto público, aumentando a transparência na utilização dos recursos e tornando-se, assim, uma espécie de “malha fina” dos processos inerentes às despesas, do empenho à execução da ordem bancária, com foco na prevenção e no controle interno

## **(ii) Controle externo e prestação de contas**

3.55 A Constituição federal de 1988 ampliou substancialmente a jurisdição e competência do TCU, dando-lhe poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

3.56 O TCU é membro de duas importantes organizações internacionais de fiscalização: a Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior (INTOSAI), da qual é membro-fundador, e a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). As Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS - procuram desenvolver mecanismos de cooperação e de intercâmbio de informações, objetivando aprimorar técnicas e conhecer as novas tendências e prioridades no campo da fiscalização da gestão pública.

3.57 Ao longo dos últimos anos o TCU tem procurado intensificar a cooperação e o intercâmbio de informações com órgãos e entidades nacionais, especialmente com aqueles dedicados ao controle de despesas públicas. Essas iniciativas têm como objetivo aprimorar as técnicas de fiscalização, bem como, no caso dos Tribunais de Contas dos estados e dos municípios desenvolver ações conjuntas de fiscalização.

3.58 São exemplos recentes de convênios de cooperação: (i) Caixa Econômica Federal, para permitir acesso às informações registradas no Sistema Nacional de Pesquisas e Índices da Construção Civil (SINAPI). Essas informações serão de grande importância aos trabalhos de fiscalização para detecção de superfaturamento em obras públicas realizados pelo TCU; (ii) Confederação Nacional de Municípios para padronizar e articular a elaboração da *homepage* “Contas Públicas” junto ao poder executivo e ao poder legislativo dos municípios; (iii) Secretaria da Receita Federal, para fornecimento de dados cadastrais e econômico-fiscais agregados. Pelo acordo, o Tribunal passou a ter acesso *on line* às bases de dados dos sistemas de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Cadastro Nacional da Pessoa

Jurídica (CNPJ), permitindo, dessa forma, a utilização dessas informações como subsídio às fiscalizações e análises de contas realizadas pelo TCU.

3.59 No período de 2003 a 2008 o TCU contou como apoio do Banco por meio do Projeto de Modernização do Tribunal. O projeto atuou em quatro componentes: (i) Qualidade e Gestão; (ii) Diálogo Público; (iii) Ações de Valorização do Servidor; e, (iv) Fiscalização e Controle. Suas ações aumentaram a capacidade de fiscalização e controle, implementaram medidas de valorização dos servidores, aprimoraram o sistema de qualidade e gestão do Tribunal, e ampliaram o diálogo público do TCU com a sociedade. Devido ao sucesso da iniciativa, o Diálogo Público foi incorporado às atividades do Tribunal, com recursos de seu orçamento.

3.60 A jurisdição do TCU alcança todo o país, incluindo em torno de 3000 unidades da administração pública federal direta e indireta. Também estão sujeitos ao controle do TCU os 26 estados, os 5561 municípios e o distrito federal, no que se refere a aplicação de recursos federais descentralizados por meio de acordos, convênios e outros instrumentos.

3.61 No modelo de controle externo brasileiro, no nível dos estados e municípios este tema também está regulamentado nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, atribuindo responsabilidades, respectivamente, aos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) presentes em todos os estados e aos Tribunais de Contas Municipais (TCM), presentes em 6 estados<sup>20</sup>.

3.62 O aperfeiçoamento da gestão dos TCE e TCM, bem como dos sistemas que suportam as suas funções de controle tem sido objeto de projetos financiados pelo Banco, por meio do PROMOEX. Neste sentido o relatório de avaliação do Programa editado em 2010 apresenta diversos relatos positivos dos executores acerca do tema de *“Fortalecimento e Integração dos Tribunais de Contas no Âmbito Nacional”*, cabendo destacar:

- (a) Acordo de Cooperação firmado com o TCU, objetivando estabelecer formas de cooperação entre os Tribunais para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados aos estados, bem como para realização de treinamentos e intercâmbio de normas e jurisprudência
- (b) Termo de Doação com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para execução do projeto Fortalecendo a Auditoria Subnacional Brasileira, que tem como objetivo o fortalecimento da função de controle externo no nível subnacional brasileiro, através do aprimoramento da qualidade auditorial e da confiabilidade da informação contábil, possibilitando a melhoria da qualidade do gasto público.
- (c) Convênio com o Banco do Brasil para dispor sobre as condições de utilização do sistema eletrônico de licitações disponibilizado pelo Banco do Brasil.
- (d) Acordo com representantes do Governo Federal para harmonização dos conceitos da LRF, com harmonização de 23 dos 28 pontos de controle

---

<sup>20</sup> O TCM está presente nos seguintes estados: Pará, Goiás, Ceará, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro.

identificados e definidos como primordiais e para padronização da Contabilidade em todas as esferas de governo, cujos trabalhos buscam a uniformização de procedimentos e metodologia dos pontos de controle da LRF, e, como resultado, foram editados os Manuais da Receita e da Despesa.

3.63 Merecem destaque ainda duas ações elegíveis no PROMOEX que contribuem para o fortalecimento dos sistemas nacionais no país:

(a) O desenvolvimento do Portal e da Rede de Tribunais de Contas representam o processo de aprendizagem permanente: realizar o trabalho de forma cooperada entre os Tribunais de Contas de todo o país, atuando com e sobre a diversidade de percepções e procedimentos para proporcionar integração e nivelamento ([www.controlepublico.org.br](http://www.controlepublico.org.br))

(b) O processo de credenciamento dos Tribunais para cumprimento dos critérios estabelecidos pelo Banco para realização de auditoria independente, de acordo com a AF-700. Atualmente, são credenciados os Tribunais dos estados do Paraná, Bahia e Santa Catarina e do Distrito Federal.

3.64 No âmbito dos governos estaduais, pesquisa realizada em 2009, associada ao diagnóstico institucional fiscal do PROFISCO indicou que:

- (a) Em 100% dos estados existe um marco jurídico que regula a auditoria externa do governo estadual e em 53% o marco jurídico atende as normas internacionais de auditoria do setor público da INTOSAI
- (b) Em 81% dos estados o órgão encarregado da auditoria externa realiza anualmente auditorias de receitas/despesas do governo estadual
- (c) Em 68% dos estados o órgão encarregado da auditoria externa realiza anualmente auditorias de ativos / passivos do governo estadual
- (d) Em 52% dos estados o órgão encarregado da auditoria externa realiza auditorias de gestão dos projetos e investimentos do governo estadual
- (e) Em 86% dos estados o governo estadual auditado envia uma resposta formal por escrito dos achados de auditoria, indicando como os problemas encontrados foram solucionados
- (f) Em 86% dos estados os relatórios de auditoria são apresentados ao Legislativo, conforme os prazos estabelecidos por lei

3.65 Sendo os projetos do PROFISCO um piloto na utilização dos sistemas nacionais no nível subnacional brasileiro, conforme anteriormente mencionado, o Banco aprovou a

realização da auditoria contábil-financeira específica do Projeto ao TCE de Minas Gerais como um piloto ao seu pleno credenciamento junto ao Banco.

#### IV. RISCOS FIDUCIÁRIOS IDENTIFICADOS

##### A. Conflitos com a legislação nacional (Lei nº 8.666/1993)

A utilização de sistemas nacionais apresenta riscos iniciais até que os mesmos estejam totalmente ajustados aos padrões internacionais. No caso brasileiro, ainda que o Banco venha apoiando diversos programas nacionais (PNAGE, PNAFM, PROMOEX, PROFISCO) que contribuem para o aperfeiçoamento dos sistemas fiduciários nacionais, há riscos específicos mostrados no ANEXO 2.

##### B. Novos dispositivos aplicáveis às licitações (Lei nº 12.349/2010)

4.2 A Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 (conversão da Medida Provisória nº 495/2010), introduziu algumas alterações importantes na Lei nº 8.666/1993. Em decorrência da competência constitucional atribuída à União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos, as novas disposições deverão ser observadas também por todos os órgãos e entes da Administração Pública estadual e municipal. As inovações objetivam atender as diretrizes do PAC e alcançam os artigos 3º, 6º, 24 e 57 da Lei nº 8.666/93. Ainda, deverão favorecer a execução dos processos aquisitivos relacionados com a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e com as Olimpíadas de 2016. Neste contexto, passamos a analisar individualmente os principais dispositivos da nova lei.

| Tema   | Dispositivo legal   |
|--|---|
| <b>Novo objetivo para nortear as licitações</b>        | <b>Art 3º, caput.</b> Este dispositivo acrescenta mais um objetivo para nortear as licitações, relacionado com a <b>promoção do desenvolvimento nacional sustentável</b> , diretamente relacionado com as diretrizes do PAC. <u>No entanto, como não há uma noção objetiva do que seja “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, sua determinação estará sujeita ao caso concreto</u>   |
| <b>Margem de preferência</b>                           | Os dispositivos relacionados com este tema ampliam e especificam situações relacionadas com a aplicação e os limites para a preferência nos processos licitatórios  |
| <b>Ressalvas de margem de preferência</b>              | <b>Art. 3, §1º, inciso I.</b> Estabelece ressalva de <b>margem de preferência</b> para <b>produtos manufaturados e serviços nacionais</b> que atendam a normas técnicas brasileiras (§§ 5º a 12 do artigo 3º da Lei nº 8.666/93) e <b>preferência</b> nas <b>aquisições de bens e serviços de informática e automação</b> (artigo 3º da Lei nº 8.248/91 com a nova redação da Lei no 10.176/2001)   |
| <b>Aplicação da margem de preferência</b>              | <b>Art. 3, §§5º e 6º.</b> Estabelecem as condições para aplicação da margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais, quando baseada em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração: (1) geração de emprego e renda; (2) efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; (3) desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; (4) custo adicional dos produtos e serviços; (5) em suas revisões, análise retrospectiva de resultados. |
| <b>Limites para aplicação da margem de preferência</b> | <b>Art. 3, §§7º e 8º.</b> Tratam dos limites para aplicação da margem de preferência: (1) margem de preferência adicional para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;   |

| Tema  | Dispositivo legal  |
|---|--|
| preferência   | (2) margem de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, será definida pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros  |
| Condições para não aplicação da margem de preferência   | <b>Art. 3, §9º.</b> Define que a margem de preferência não se aplica aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior: (1) à quantidade a ser adquirida ou contratada ou (2) o quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei, quando for o caso.   |
| Extensão da margem de preferência   | <b>Art. 3, §9º.</b> Estabelece que a margem de preferência poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.   |
| Aplicação de medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica  | <b>Art. 3, §10º.</b> Estabelece que os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.  |
| Licitação restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País  | <b>Art. 3, §11º.</b> Estabelece que nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o processo produtivo básico (Lei nº 10.176/2001)  |
| Divulgação da aplicação da margem de preferência  | <b>Art. 3, §11º.</b> Determina a divulgação na internet, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas com a aplicação de margem de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas  |
| Critério de desempate   | <b>Art. 3º, § 2º.</b> Este dispositivo exclui a aplicação de bens ou serviços “ <i>produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional</i> ” como critério de desempate e assegurada preferência, sucessivamente: (1) bens e serviços produzidos no Brasil (significa dizer que não importa a natureza do capital da empresa, mas, apenas, o local de produção do bem e serviço); (2) bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras; (3) produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País (Lei nº 11.196/2005).  |
| Conceito de produtos manufaturados, serviços nacionais e sistemas de tecnologia de informação e de comunicação e de sistemas estratégicos | <p>(a) Produtos manufaturados nacionais - produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal.</p> <p>(b) Serviços nacionais - serviços prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal.</p> <p>(c) Sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos - bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações críticas: disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade.</p> |
| Nova hipótese de dispensa de licitação  | <b>Art. 24, inciso XXXI.</b> É dispensável a licitação....nas contratações visando projetos de cooperação entre empresas nacionais, instituições de comunicação estratégica e tecnológica e instituições de direito privado, sem fins lucrativos (observados os princípios gerais de contratação da Lei nº 10.973/2004)  |
| Nova exceção à vigência dos contratos   | Com o objetivo de reduzir custos contratuais, alguns contratos poderão chegar a até 120 (cento e vinte) meses, desde que tenham como fundamento as hipóteses de dispensa enumeradas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do artigo 24: (1) possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do   |

| Tema            | Dispositivo legal   |
|-----------------|---|
| administrativos | Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional; (2) contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido; (3) fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão; (4) contratações visando projetos de cooperação entre empresas nacionais, instituições de comunicação estratégica e tecnológica e instituições de direito privado, sem fins lucrativos |

4.3 O artigo 2º da Lei nº 12.349/2010 ainda prevê que suas disposições aplicam-se à modalidade licitatória pregão (Lei nº 10.520/2002).

#### C. Regime de empreitada por preço global (Lei nº 12.309/2010 - LDO-2011)

4.4 A Lei nº 12309/2010 (LDO-2011), regulamentou o acompanhamento e a fiscalização de obras feitas no regime de empreitada por preço global, que deverão ser observados pelos órgãos de controle interno e externo no âmbito federal. Esse regime de empreitada por preço global já existe, mas o acompanhamento das obras será feito por etapas e não mais por cada um dos itens. A ausência de regulamentação deste tema vinha sendo objeto de embates entre o poder executivo o órgão de controle externo.

| Tema   | Dispositivo legal   |
|--|---|
| Orçamentos de referência                               | <p><b>Art.127, §§1º ao 4º.</b> Para apuração do custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União:</p> <p>(a) Utilização do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), no caso de obras e serviços rodoviários; e do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (SICRO). <u>(O SINAPI não tem atualização e aplicação fora das capitais).</u></p> <p>(b) Possibilidade de desenvolvimento de outros sistemas de referência de preços, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos acima mencionados.</p> <p>(c) Nos casos de itens não constantes dos sistemas de referência mencionados, o custo será apurado por meio de pesquisa de mercado e justificado pela Administração</p> <p>(d) Na elaboração dos orçamentos de referência, serão adotadas variações locais dos custos, desde que constantes do sistema de referência utilizado</p> |
| Ressalvas para o regime de empreitada por preço global | <p><b>Art.127, § 5º.</b> Ressalvas para o regime de empreitada por preço global: I - a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária; II - o licitante vencedor não está obrigado a adotar os custos unitários ofertados pelo licitante vencido; e III - somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os custos unitários do orçamento-base da licitação</p>   |



| Tema   | Dispositivo legal  |
|--|--|
|  | exceder o limite fixado no <b>caput</b> e § 1º do Art 3º, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo   |
| <b>Disposições a serem observadas no regime de empreitada por preço global</b> | <b>Art.127, § 6º.</b> Disposições a serem observadas no regime de empreitada por preço global: I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles fixados no caput deste artigo, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o § 7º desse artigo, fique igual ou abaixo do valor calculado a partir do sistema de referência utilizado, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso; II - o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, não se aplicando, a partir da assinatura do contrato e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço; III - mantidos os critérios estabelecidos no caput deste artigo, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; IV - a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração nos termos deste artigo e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; V - na situação prevista no inciso IV deste parágrafo, uma vez formalizada a alteração contratual, não se aplicam, para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço do edital, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância dos incisos I e IV deste parágrafo; e VI - somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os custos das etapas do cronograma físico-financeiro exceder o limite fixado nos incisos I e IV deste parágrafo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo. |
| <b>Composição do preço de referência</b>                                       | <b>Art.127, § 7º.</b> O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de <b>Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)</b> , evidenciando em sua composição, no mínimo: taxa de rateio da administração central; percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado; taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e taxa de lucro. <u>As Políticas do Banco não estabelecem limitação de percentual ou de composição para custos indiretos</u>  |

4.5 A Lei nº 12.309/2010 (LDO-2011), também introduziu dispositivos (Art 94 e parágrafos) que flexibilizam as regras na realização e fiscalização de obras, pela aplicação de

mecanismos menos rígidos do que os impostos na legislação vigente, e até mesmo nos textos anteriores da LDO:

- (a) A programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e da respectiva Lei poderá contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e à previa deliberação da Comissão Mista de Orçamento e Finanças (CMO)
- (b) Para os efeitos da Lei, entendem-se por indícios de irregularidades graves, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que tenham potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que: possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública

#### D Proposta de criação da Autoridade Pública Olímpica (APO)

4.6 Em Maio de 2010, inspirado nos modelos adotados por outros países patrocinadores de Olimpíadas, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 489 que autorizava a União a integrar, na forma de consórcio público de regime especial, a Autoridade Pública Olímpica (APO).

| Tema   | Dispositivo legal  |
|--|--|
| <b>Objetivo geral da APO</b>                 | Coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o Comitê Olímpico Internacional (COI).  |
| <b>Competências especiais nas licitações</b> | Competirá à APO o planejamento e, excepcionalmente, a administração, a execução e a fiscalização das obras e serviços necessários ao cumprimento de seu objetivo, podendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Assumir o planejamento, a coordenação e a execução de obras ou de serviços sob a responsabilidade dos órgãos ou entidades da administração direta ou indireta dos entes consorciados.</li> <li>(b) Assumir todos os direitos e obrigações decorrentes de procedimentos licitatórios em curso.</li> <li>(c) Realizar novas licitações, contratações ou celebrar convênios para a execução das obras e serviços assumidos, caso seja imprescindível para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas perante o COI. Neste caso contratará, preferencialmente, a Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A. - BRASIL 2016<sup>21</sup></li> </ul> |
| <b>Controle interno</b>                      | Manter estrutura interna própria de auditoria, controladoria e correição.  |

<sup>21</sup> Empresa pública constituída com base no disposto na Medida Provisória 488/2010, com o fim de prestar serviços à APO e aos órgãos e entidades originalmente responsáveis pela execução das atividades que compõem a Carteira de Projetos Olímpicos.

4.7 Em 02 de março de 2011, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei de Conversão nº 2/2011 (proveniente da Medida Provisória nº 503/2010) ratificando o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro para constituição do consórcio público relativo a APO. Neste projeto, em comparação ao instrumento anterior (Medida Provisória nº 489/2010), destaca-se a promoção de maior equilíbrio entre os entes que assinam o Protocolo, uma vez que a distribuição de prerrogativas e competências anteriormente pendia para a união.

## **V. PROPOSTAS PARA A ATUAÇÃO DO BANCO**

### **A. Arranjo fiduciário para operar os projetos no País**

5.1 Os conflitos anteriormente descritos entre a legislação brasileira e as políticas do Banco não representam uma limitação grande para a execução das operações do Banco, mas uma medida de mitigação para reduzir os riscos de não elegibilidade por descumprimento poderia ser acordar com o Governo a adoção de editais de licitação padronizados, com vigência para todos os órgãos da administração pública, que adquiram bens (apenas o edital de pregão está provisoriamente acordado), contratem serviços e obras e selecionem consultores com recursos financiados pelo Banco. A utilização destes documentos contribui para assegurar o adequado cumprimento das políticas do Banco nos processos de aquisições e de contratações de serviços de consultoria que utilizem os referidos documentos.

5.2 Destaque-se aqui, que embora ainda esteja em processo de implementação a utilização pelo Banco do SIAFI como ferramenta integral para administração financeira, contábil e geração de relatório, a função de controle, no âmbito do governo federal, é exercida pela CGU, por meio da SFC em todas as operações de crédito.

5.3 Por outro lado, uma vez que a grande maioria dos TCE e/ou TCM ainda não possui capacidade para exercer o controle interno dos projetos financiados com recursos externos, a auditoria dos projetos no nível subnacional (estados e municípios) deve ser realizada por empresas independentes de auditoria, contratadas com recursos do próprio financiamento. As empresas de auditoria elegíveis pelo Banco são avaliadas periodicamente para assegurar a qualidade dos procedimentos.

5.4 Finalmente, a composição de equipes de coordenação e execução de projetos com servidores integrantes do quadro permanente do mutuário, com experiência em processos de aquisição, contribui para reduzir os riscos na execução dos projetos.

### **B. Supervisão fiduciária**

5.5 Diante do amplo apoio que os projetos financiados pelo Banco vêm oferecendo, nos últimos 10 anos, aos distintos níveis de governo no Brasil, para o fortalecimento dos sistemas nacionais, o grau de flexibilidade dos processos de supervisão das operações

financiadas pelo Banco no Brasil deve considerar a análise da capacidade dos sistemas fiduciários e dos executores nos três níveis de governo, com estabelecimento de princípios comuns.

5.6 Assim, com base nas análises constantes deste documento e nas experiências obtida com a execução de projetos nos três níveis de governo propõe-se a adoção das ações a seguir descritas nos projetos financiados pelo Banco. Considerando que na quase totalidade das avaliações das operações de investimento no Brasil, os atrasos na execução dos projetos são atribuídos em parte aos procedimentos fiduciários (aquisições, finanças e auditoria), estas medidas permitirão, no médio prazo, agilizar a execução das operações e, ainda, contribuirão para reduzir o custo de transações com o país, sem assumir um maior risco fiduciário e eliminando redundância de custos:

**(i) Análise de risco dos projetos.** Nos termos das novas diretrizes fiduciárias do Banco, garantir a participação dos especialistas em aquisições e financeiro em todo o ciclo do projeto, com participação ativa na realização da análise de risco dos projetos. A nova ferramenta de Gestão de Risco de Projetos (GRP) tem demonstrado ser um excelente instrumento de diálogo com o executor, além de contribuir para a ampliação do conhecimento do projeto por parte da equipe fiduciária.

**(ii) Utilização da legislação nacional.** Mediante análise de caso específico, o Banco poderá utilizar a legislação nacional nas aquisições e contratações de obras por valores inferiores a US\$25 milhões por contrato e no caso de bens e serviços por valores inferiores a US\$5 milhões por contrato, sempre e quando sejam respeitados os requisitos estabelecidos na seção III das políticas de aquisições do Banco, especialmente no que se refere a origem dos bens, nacionalidade dos fornecedores, alteração de ordens de compra, proibição de faixas de preço e publicação em jornais de grande circulação nacional, no caso de obras entre US\$500 mil e US\$25 milhões e bens entre US\$100 mil e US\$5 milhões. O Plano de Aquisições (PA) deverá indicar a opção pela aplicação da legislação nacional.

**(iii) Revisão *ex-post*.** Reconhecer a capacidade fiduciária dos organismos executores, utilizando a modalidade de revisão *ex-post* como mecanismo automático de supervisão para todas as operações financiadas pelo Banco, a menos que a análise de risco indique que não existe capacidade necessária para a execução das aquisições. Neste caso, considerando o nível de risco de cada operação:

(a) **Para novos projetos:** determinar os valores que devem ser submetidos revisão *ex-post*

(b) **Para os projetos em carteira:** identificar, em cada atualização do PA, os processos que serão submetidos e revisão *ex-post*

**(iv) Planejamento e monitoramento das aquisições.** Implantar o **Sistema de Execução de Planos de Aquisição (SEPA)** para garantir o monitoramento da carteira. Este instrumento contribuirá, primordialmente, para o correto planejamento das aquisições e, ainda, facilitará os órgãos executores e o Banco no monitoramento dos avanços nos processos de aquisição.

**(v) Execução e monitoramento de desembolsos.** Implantar o **Sistema de desembolso eletrônico (e-Desembolso)** para ampliar a confiabilidade e dar mais agilidade a sua execução.

**(vi) Monitoramento dos riscos fiduciários.** Realizar pelo menos uma visita anual de supervisão fiduciária para monitorar o Plano de Mitigação de Riscos, elaborado quando da aplicação da GPR, junto com o especialista setorial responsável e a equipe do organismo executor. Esta estratégia possibilitará:

- (a) Apoiar o processo de fortalecimento da capacidade institucional dos executores, inclusive com suporte de consultoria especializada e, quando for o caso, adotar a modalidade de revisão *ex-post*.
- (b) Garantir que a visita fiduciária se realize sempre em conjunto à visita de supervisão técnica, em especial quando houverem sido acordadas ações para aceleração da execução do projeto.

5.7 As ações acima descritas são necessárias e suficientes para a supervisão dos projetos cujos órgãos executores pertençam ao Governo Federal. É importante destacar que neste caso os procedimentos de auditoria externa são realizados pela CGU, por meio da SFC.

5.8 Para os demais níveis de governo, além das estratégias acima descritas, propõe-se a adoção das seguintes ações:

**(i) Reuniões coletivas de monitoramento.** Quando se tratar de programas nacionais, participar das reuniões de monitoramento e avaliação dos colegiados estratégicos ou dos executores nacionais para identificar demandas e oferecer orientações de interesse comum.

**(ii) Compras eletrônicas.** Quando houver sistema eletrônico de compras próprio, analisar e orientar sobre os requisitos para o credenciamento pelo Banco ou, quando não, estimular e orientar para a utilização do sistema de compras eletrônico (COMPRASNET ou LICITAÇÕES-e).

**(iii) Controle externo.** Quando identificar interesse do órgão de controle externo (TCE ou TCM) ao qual o executor está vinculado, analisar e orientar sobre os requisitos para o credenciamento pelo Banco. O credenciamento deverá abranger a revisão dos processos licitatórios.

5.9 Neste caso, na inexistência de órgão credenciado de controle externo, a área fiduciária contará com o apoio de auditores externos para a revisão *ex-post* dos processos de aquisições.

5.10 Realização permanente de cursos de formação para Executores com a oferta de procedimentos e fluxos operacionais. Para tanto poderá ser utilizada a Metodologia de apoio a Preparação e Supervisão de Projeto (MEPS) desenvolvida com o objetivo de orientar especialistas e executores na devida aplicação das normas e procedimentos do Banco.

## **VI. DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O APRIMORAMENTO E A UTILIZAÇÃO DOS SISTEMAS NACIONAIS**

6.1 O fortalecimento dos sistemas nacionais precisa ser ampliado, de modo a enfrentar as novas necessidades fiduciárias. Neste sentido a estratégia fiduciária do Banco no Brasil está direcionada a utilização progressiva e sustentável dos sistemas fiduciários do país.

6.2 Por outro lado, as ações do Banco junto aos governos subnacionais, com priorização das áreas de modernização da gestão fiscal e administrativa, onde a contribuição do setor fiduciário - aquisições e contábil-financeira - pode ser o ponto de inflexão para novos investimentos, em razão da autonomia e da capacidade de endividamento dos estados e municípios.

#### **A. Contabilidade e administração financeira**

6.3 O acompanhamento pelo Banco, junto a STN e apoio aos executores de projetos financiados na área fiscal na implantação ou adaptação dos sistemas nacionais de contabilidade frente às adequações das novas regras da contabilidade pública

6.4 Esta ação está sendo coordenada pelo Grupo de Gestores de Finanças Públicas Estaduais (GEFIN), vinculado ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), assim a participação do Banco nas reuniões trimestrais deste grupo possibilitaria o apoio e acompanhamento coletivo junto aos estados.

6.5 Por outro lado, para que o Banco venha a utilizar de modo efetivo e sustentável o sistema de administração orçamentária e financeira, em todos os níveis de governo, torna-se necessário a avaliação e credenciamento dos sistemas de contabilidade e financeiro dos Estados brasileiros para a prestação de informações financeiras e contábeis que o Banco solicita, por meio de:

**(i) Governo federal:** Acompanhar a implantação dos ajustes recomendados a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda para utilização do SIAFI como sistema de administração do PNAFM, nos termos do acordo fiduciário do programa.

**(ii) Governos estaduais:** Relacionar os requisitos a serem atendidos pelos sistemas nacionais para geração dos relatórios de prestação de contas e dar prosseguimento a análise específica de cada sistema de administração financeira estadual, nos termos do acordo fiduciário de cada projeto. Esta ação está sendo coordenada pela Comissão de Gestão Fazendária (COGEF), vinculada ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), assim a participação do Banco nas reuniões trimestrais deste grupo possibilitaria o apoio e acompanhamento coletivo junto aos estados.

6.6 Ainda, o Banco poderia acompanhar os projetos estaduais do PROFISCO nos 15 estados que estão desenvolvendo e/ou atualizando seus sistemas de administração financeira.<sup>22</sup>

#### **B. Auditoria e controle externo**

6.7 Para o fortalecimento dos sistemas nacionais na área de auditoria e controle externo é fundamental dar prosseguimento ao processo de avaliação e credenciamento das auditorias pelos TCE e TCM, assim como de capacitação em aquisições, a partir das demandas e prioridades que estão sendo mapeadas pela COGEF.

6.8 Por outro lado, para ampliação da capacidade de atendimento, enfatizar o credenciamento simplificado de consultores individuais para realização de auditoria

---

<sup>22</sup> Situação em 30/Dez/2010: DF, ES, MA, MS, PA, PB, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SE e TO. Fonte: Plano de Ação e de Investimentos (PAI)

independente em cooperações técnicas, e, em operações de empréstimo de menor risco, facultar a tribunais a realização de auditoria específica nesses projetos como tarefa integrante de seu processo de credenciamento com o contínuo suporte técnico do Banco.

6.9 Neste contexto recomenda-se o acompanhamento das reuniões nacionais do PROMOEX, programa nacional que visa fortalecer a auditoria externa no país.

### C. Compras eletrônicas

6.10 O Banco reconhece as seguintes modalidades de aquisição previstas na Legislação Brasileira:

(i) **Pregão Eletrônico**, quando utilizado o sistema COMPRASNET do Governo Federal, o Licitações –E do Banco do Brasil, a Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo (BEC/SP) e o Sistema Eletrônico de Compras de Minas Gerais (Portal de Compras/MG) para as **aquisições de bens e serviços de uso comum**, observadas as seguintes condições:

- **Valor:** teto máximo equivalente a US\$ 5 milhões, com prazo de 8 dias úteis para apresentar propostas;
- **Tipo de bens e serviços:** de uso comum que tenham os seus códigos catalogados no CATMAT (Código de Catalogação de Material);
- **Participantes:** mínimo de 3 (três) concorrentes;
- **Modelos** utilização de documento padrão de edital, que pode ser obtido conforme indicado a seguir: (a) Acessar o site [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br); (b) No canto inferior direito, acessar Política de Aquisições do BID Interamericano de Desenvolvimento; (c) No arquivo para *download*, baixar o documento “*Modelo de Edital de Pregão Eletrônico*”.

(ii) **Ata de Registro de Preços**, mediante análise prévia do procedimento pelo Banco observadas as seguintes condições: (a) dentro da validade de 1 ano; (b) de acordo do dono da Ata à adesão; (c) carta do fornecedor com sua concordância em fornecer nas mesmas condições que as da Ata.

6.11 É necessário continuar acompanhando o aperfeiçoamento sistemas eletrônicos de compras eletrônicas credenciados pelo Banco no âmbito do governo federal (COMPRASNET do Ministério do Planejamento e LICITAÇÕES-e do Banco do Brasil) e promover a sua utilização nos demais níveis de governo.

6.12 Ainda é necessário continuar acompanhando o aperfeiçoamento sistemas eletrônicos de compras eletrônicas credenciados pelo Banco no âmbito dos governos estaduais (BEC/SP e outros) que podem ser adotadas pelos governos municipais, assim como dar prosseguimento ao processo de avaliação e o credenciamento dos sistemas próprios de compras eletrônicas desenvolvidos pelos diversos estados brasileiros, a partir das demandas e prioridades que estão sendo mapeadas pela COGEF.

#### D. Obras e serviços de consultoria

6.13 Analisar com o governo federal as determinações da Lei 12.349/2010 e da LDO/2011, quanto às repercussões na implementação das novas regras e diretrizes, em especial quanto a: (i) Objetivos norteadores das licitações; (ii) Critérios de desempate; e (ii) Margem de preferência.

6.14 Ainda seria importante analisar a repercussão da diretriz relacionada com a seleção de consultores (Art 20, § 2º, LDO/2011): os serviços de consultoria, inclusive aqueles realizados no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais, somente serão contratados para execução de atividades que, comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da Administração Pública Federal, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, publicando-se no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, na qual constarão, necessariamente, a identificação do responsável pela execução do contrato, a descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, o custo total e a especificação dos serviços e o prazo de conclusão.

6.15 O programa de capacitação continuada das unidades executoras nas políticas de aquisições do Banco deve ser ampliado, alcançando os órgãos envolvidos em todo o processamento das aquisições nos Estados e, quando for o caso, nos Municípios.

#### VII ANÁLISE ESPECÍFICA DOS ATORES SUBNACIONAIS (Municipais)

6.16 No caso específico dos governos municipais, considerando a diversidade do estágio de desenvolvimento institucional dos organismos executores e diante da escassez de informação acerca da sua capacidade fiduciária, além das estratégias proposta para os demais níveis de governo, em especial quanto a análise de risco do projeto, deveria ser realizada a análise da capacidade institucional (SECI) para apoiar a elaboração do plano de supervisão e dos mecanismos de execução específicos de cada projeto, utilizando a capacidade fiduciária existente sem comprometer a responsabilidade fiduciária do Banco.

6.17 De outro lado, a contribuição do Banco para o fortalecimento do sistema fiduciário dos municípios por meio da 1ª Fase do PNAFM fica evidente na pesquisa realizada com uma amostra de 34 municípios executores de projetos ampliados no âmbito do programa, quando se verificou que:

**(i) Implantação do sistema financeiro:** este resultado foi verificado por meio do levantamento junto aos municípios que estão executando projetos ampliados. Dos 34 municípios da amostra, 91% (31) responderam que já implantaram sistema informatizado para a administração das finanças municipais; 6% (2) que estão em processo de implantação e, apenas 3% (1) que ainda não implantaram este sistema.

**(ii) Implantação de controle interno e de auditoria:** este resultado foi verificado por meio do levantamento junto aos municípios que estão executando projetos ampliados. Dos 34 municípios da amostra, 79% (27) responderam que implantaram unidades específicas e executam atividades de controle interno e auditoria; 9% (3) que estão em processo de implantação e, apenas 12% (4) que ainda não implantaram esta atividade.



**(iii) Informação periódica à comunidade sobre a execução orçamentária municipal:** este resultado foi verificado por meio do levantamento junto aos municípios que estão executando projetos ampliados. Dos 34 municípios da amostra, 94% (32) divulgam informações sobre a execução orçamentária e, apenas 6% (2) que ainda não implantaram este procedimento

**(iv) Informação periódica aos contribuintes sobre os gastos administrativos e investimentos municipais:** este resultado foi verificado por meio do levantamento junto aos municípios que estão executando projetos ampliados. Dos 34 municípios da amostra, 94% (32) divulgam informações sobre os gastos administrativos e de investimentos e, apenas 6% (2) que ainda não implantaram este procedimento

6.18 Ainda, nos relatos dos principais resultados alcançados foi destacada a modernização da área de aquisições e contratos, inclusive com licitação internacional nas aquisições de solução única e integrada de informatização

6.19 O acompanhamento das ações de fortalecimento dos sistemas fiduciários nacionais no âmbito dos municípios pode ser acordado com a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, órgão executor da 2ª Fase do PNAFM, programa nacional que tem entre suas ações a atualização dos sistemas de contabilidade e implantação de sistemas de administração financeira e de compras eletrônicas. Destaque-se aqui que a 2ª Fase do PNAFM mantém um mecanismo de execução onde a União, como Mutuária de operação de crédito externo repassa recursos do financiamento para Estados ou Municípios, por meio de subempréstimos efetuados por agente financeiro nacional, no caso a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Foi possível manter este modelo de execução do Programa em decorrência de excepcionalidade concedida por Resolução do Senado Federal anterior a LRF, não revogada.

6.20 Finalmente, é importante destacar a importância na definição de um modelo diferenciado de supervisão para os programas globais, que enfatize o apoio do Banco aos diversos sub-executores.

## ANEXO 1 - MARCO LEGAL

| Fonte   | Assunto   |
|---|---|
| <b>Constituição Federal</b>                                 | Estabelece normas sobre Administração pública (princípios e normas gerais sobre licitações e contratos); Orçamento público (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA); Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária (controle interno e controle externo).  |
| <b>Lei nº 4320/1964</b>                                     | Estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.  |
| <b>Lei nº 8.248/1991</b>                                    | Dispõe sobre capacitação e competitividade do setor de informática e automação estabelecendo regras específicas para as contratações na área de informática, prevendo algumas preferências em favor da indústria nacional.  |
| <b>Lei nº 8.666/1993</b>                                    | <b>Lei Geral de Licitações.</b> Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal).   |
| <b>Lei nº 9.496/1997</b>                                    | <b>Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados - PAF.</b> Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal   |
| <b>Lei nº 9.755/1998</b>                                    | Dispõe sobre a divulgação dos dados e informações, acerca de "contas públicas" pelo Tribunal de Contas da União   |
| <b>Portaria Interministerial nº 42/1999</b>                 | Define os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecem, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria).   |
| <b>Lei Complementar nº 101/2000</b>                         | <b>Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.</b> Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição   |
| <b>Lei nº 10.176/2001</b>                                   | Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação (altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991) e estabelece margem de preferência para os produtos nacionais.  |
| <b>Lei nº 10.520/2002</b>                                   | Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada <b>pregão</b> , para aquisição de bens e serviços comuns.  |
| <b>Lei nº 10.520/2002</b>                                   | Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País  |
| <b>Lei Complementar nº 123/2006 e Decreto nº 6.204/2007</b> | Regulamenta a participação das micro e pequenas empresas nas compras governamentais. Estas empresas passaram a ter exclusividade nas contratações públicas de bens, serviços e obras de até 80 mil reais, além de preferência em caso de empate nas licitações. A partir do Decreto, ficaram impedidas as licitações que, na definição dos bens a serem adquiridos, utilizem especificações que restrinjam a participação dessas empresas no processo |
| <b>Lei Complementar nº 131/2009</b>                         | <b>Lei da Transparência.</b> Determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.   |

| Fonte                     | Assunto   |
|---------------------------|---|
| <b>Lei nº 12.349/2010</b> | <b>Conversão da Medida Provisória nº 495/2010.</b> Altera normas relativas a licitações e contratos (Leis nºs 8.666/1993, 8.958/1994, e 10.973/2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273/2006). |

## ANEXO 2 - Conflitos com a legislação nacional (Lei nº 8666/1993)

| Conflitos com a legislação Nacional | Brasil   | Banco   |
|-------------------------------------|--|---|
| Critério de desempate (Art.3º,§ 2o) | Assegura a preferência, sucessivamente, aos bens e serviços: I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional; II - produzidos no País; III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras   | As boas práticas internacionais não recomendam o uso deste de desempate. Por exemplo, indicador 1.d) da OECD/DAC.   |
| Serviços de consultoria (Art. 6º)   | Considera como serviço toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (serviços de consultoria são contratados por licitação).   | As praticas internacionais definem como serviços de consultoria apenas os serviços de natureza intelectual e de assessoramento, ainda, a contratação desses serviços é feita por meio de um processo de seleção e não por meio de um processo de licitação. |
| Notória especialização (Art. 25)    | É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Considera de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. | Não há previsão nas Políticas do Banco para Seleção e Contratação de Consultores para utilização desta exceção.   |

| Conflitos com a legislação Nacional                             | Brasil  | Banco  |
|---|---|--|
| Visita obrigatória (Art. 30)                                    | A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.   | As praticas internacionais não há a obrigatoriedade de visita prévia ao local da realização das obras ou execução dos serviços.                          |
| Registro em entidade profissional (Art. 30, inciso I)           | A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: I - registro ou inscrição na entidade profissional competente. Nos termos deste dispositivo legal podem ser exigidos os registros nos conselhos profissionais de Administração de Empresas (Lei no 4.769/1965), Engenharia e Arquitetura (Lei no 6.194/1966) e Advocacia (Lei no 8.906/1994).  | As boas práticas internacionais não aceitam este tipo de registro. Por exemplo, contraria o indicador 1.d) da OECD/DAC..                                 |
| Atestado de capacidade técnica-operacional (Art. 30, inciso II) | A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos. Não há consenso quer no âmbito dos tribunais de contas quer no judiciário, quanto à legitimidade da exigência de comprovação da capacitação técnica da empresa e do profissional responsável nas licitações para contratação de obras e serviços de engenharia. O Sistema do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA/CREA) registra atestados de capacitação apenas em nome dos profissionais. |  |
| Limitação de tempo (Art. 30, § 5o )                             | É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.   | As práticas internacionais permitem aceitar a comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos. |

| Conflitos com a legislação Nacional  | Brasil   | Banco  |
|--|--|--|
| Cópia autenticada (Art. 32)  | Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.  | A necessidade de apresentação de documentos autenticados tornasse uma barreira para a participação o que contraria as boas praticas.   |
| Autenticação pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado do (Art. 32, § 4o) | Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados..... As empresas estrangeiras que não funcionem no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente | A necessidade de apresentação de documentos autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado tornasse em uma barreira para a participação de firmas estrangeiras. |
| Liderança de consórcio (Art. 33, § 1)  | Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.   | Nas Políticas do Banco não há a obrigatoriedade de que a líder de consórcio seja uma empresa nacional  |
| Fixação de preços máximos (Art. 40, inciso X).   | O edital conterà no preâmbulo o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48.  | O Banco recomenda a apresentação de valores referenciais   |

| Conflitos com a legislação Nacional                          | Brasil   | Banco   |
|--|--|---|
| Moeda de pagamento ao licitante brasileiro (Art. 42)         | <p>Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes o pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude da licitação de que trata o parágrafo anterior será efetuado em moeda brasileira, à taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/94)</p>  | <p>Nas praticas internacionais a moeda do pagamento é a mesma moeda expressa na proposta</p>  |
| Acréscimo de tributos aos estrangeiros (Art. 42, § 4º)       | <p>Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes. Para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames consequentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda</p>  | <p>De acordo com as Políticas do Banco para fins de avaliação de propostas, o "custo" excluirá os impostos indiretos locais identificáveis (todos os impostos indiretos cobrados sobre as faturas contratuais, pela União, Estado ou Províncias e Municípios) incidentes sobre o contrato, e o imposto de renda pago no país do Mutuário sobre a remuneração dos serviços prestados por pessoal não-residente do consultor.</p> |
| Sistema de 2 (dois) envelopes (Art. 43, incisos I, II e III) | <p>A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação; II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação; III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos</p> | <p>As Políticas do Banco estabelecem para licitações o sistema de 1 (um) único envelope.</p>  |
| Confidencialidade (Art. 43, § 2o)                            | <p>A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão</p>  | <p>De acordo com as Políticas do Banco, a partir da abertura das propostas até a recomendação de adjudicação o processo é confidencial e os licitantes não terão vista às propostas ou mesmo as rubricarão</p>  |

| Conflitos com a legislação Nacional                           | Brasil  | Banco  |
|---|---|--|
| Inclusão de documentos (Art. 43, §3º)                         | A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta  | De acordo com as Políticas do Banco, quando uma proposta se adequar substancialmente aos Documentos de Licitação, o Contratante deverá solicitar ao Licitante que apresente dentro de um prazo razoável informação ou documentação necessária para sanar desconformidades ou omissões sanáveis da proposta (geralmente omissões relacionadas com a verificação de dados ou informação de tipo histórico) relacionadas com requisitos documentais. Essas omissões não poderão estar relacionadas com nenhum aspecto do preço da Proposta. Se o Licitante não cumprir a solicitação, sua proposta poderá ser rejeitada |
| Sorteio (Art. 45, § 2º).                                      | O julgamento das propostas será objetivo..... No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo  | As praticas internacionais não admitem o sorteio como critério de desempate.   |
| Contratação de bens e serviços de informática (Art. 45, § 4º) | O julgamento das propostas será objetivo..... Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 8.883/1994) | As Políticas do Banco não admitem essas preferências.  |



| Conflitos com a legislação Nacional  | Brasil  | Banco  |
|--|---|--|
| O segundo colocado executar o contrato pelo preço do primeiro colocado (Art. 64, § 2º) | A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato..... É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei. | De acordo com os padrões internacionais, no caso de desistência do 1º colocado, o 2º poderá ser chamado a assinar contrato de acordo com sua proposta e preço por ele ofertado.  |
| Alteração de percentuais de quantidades (Art. 65, § 1º)                                | Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.   | De acordo com as Políticas do Banco, quando da adjudicação, o Contratante se reserva o direito de acrescer ou diminuir a quantidade das Obras, dos Bens e Serviços especificados originalmente, desde que esta variação não exceda as porcentagens de 15 % (quinze por cento). O Banco poderá conceder não objeção para percentuais diferentes, sempre mediante consulta prévia do Executor. |
| Recursos Administrativos (Art.109, inciso I, alíneas a e b)                            | Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: (a) habilitação ou inabilitação do licitante; (b) julgamento das propostas.   | De acordo com as Políticas do Banco, será facultado interpor recurso à comissão de Julgamento em quaisquer das etapas do processo de aquisição. Para o Concorrente que apresentou proposta as discussões deverão ser mantidas somente no âmbito do Contratante e do Concorrente que apresentou o recurso e sobre o julgamento de sua proposta.   |