95647

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Boas Práticas

America Latina e Região do Caribe

SINAIS DE ALERTA DE CORRUPÇÃO E FRAUDE UM PROCESSOS LICITATÓRIOS

LJD LAW, JUSTICE and DEVELOPMENT

GLOBAL FORUM ON LAW, JUSTICE AND DEVELOPMENT

Boas Práticas

America Latina e Região do Caribe

SINAIS DE ALERTA DE CORRUPÇÃO E FRAUDE UM PROCESSOS LICITATÓRIOS

© 2014 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.
Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

CONTEÚDO

Prefácio da Edição Brasileira vi
Prefácio (original) vii
Siglas viii

INTRODUÇÃO 1

PREPARAÇÃO DO PROJETO 3
- Identificação 3
- Preparação 5
- Avaliação 8

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO 10
- Introdução 10
- Gestão Financeira 12
- Licitação 15

SE HÁ SUSPEITA DE CORRUPÇÃO 24

Referências e Literatura Selecionados 25

Prefácio da Edição Brasileira

Consistente com a Convenção das Nações Unidas para o combate a Corrupção, o Brasil promoveu reformas em sua legislação buscando implementar instrumentos de prevenção e combate a corrupção e fraudes em geral. De modo especial, destacam-se no Brasil a Lei de Tranparência e Acesso a Informacão, publicada em 2011, e a recente lei Anti-Corrupção vigente desde janeiro de 2013.

A opção de um Estado pela transparência certamente representa um convite público para que a Sociedade colabore no aperfeiçoamento das funções e servicos estatais. O convite é para que a própria Sociedade auxilie o Estado mediante o acompanhamento, fiscalização, e eventualmente denúncia de atos fraudulentos contrários ao interesse público. A tradução desse estudo visa a compartilhar com as pessoas que queiram participar desse processo—autoridades públicas, entidades privadas e cidadão—parte do conhecimento disponível sobre sinais de fraude e corrupção, especialmente no que se refere às contratações públicas. Trata-se de uma ferramenta de auxílio, um ponto de partida. Destina-se também a subsidiar o debate, treinamento e incentivar a atenção de autoridades e da sociedade civil para os possíveis sinais de alerta.

O presente estudo do Banco Mundial foi originalmente produzido pelo Departamento de Operações para America Latina e Região do Caribe—"Operations Services Department of the Latin America and Caribbean Region" (LCSOS), tendo sido publicado, em sua versão em ingles, em novembro de 2007, com o nome "Corruption Warning Signs—Is Your Project at Risk?". Consistente com a Estratégia de Governança e Anti-corruption (GAC strategy) do Banco Mundial, o estudo busca ofertar diretrizes internas para gerenciamento de riscos fiduciários e prevenção de corrupção nos projetos nos quais o Banco Mundial participa.

O estudo indica quais são os mais comuns sinais de alerta para a possibilidade de ocorrência de fraudes. Esses sinais, comumentemente chamados de sinais de alerta, "bandeiras vermelhas" (red flags) isoladamente podem não representar uma conclusão definitiva de existência de fraude, mas recomendam a atencão do gerenciamento e controle de riscos. O estudo não pretende englobar toda a material disponível sobre o tema, e deve ser adapatado a realidade local.

A iniciativa de publicação deste material em versão na língua portuguesa ocorre mediante solicitação do Tradutor junto ao Banco Mundial, como parte de um projeto de disseminacão de conhecimentos junto a sociedade civil e autoridades públicas brasileiras.

O presente trabalho se trata de uma tradução livre, fiel ao conteúdo e idéias do original, porém sem o compromisso de uma tradução exata de expressões ou termos técnicos. Quando necessárias, pequenas alterações foram feitas pelo Tradutor, com o fim de adaptar o conteúdo ao contexto do leitor brasileiro. O original está à disposição para consulta pública, e dowload, no seguinte endereco: http://siteresources.worldbank.org/INTFIDFOR/Resources/4659186-1204641017785/2ProjectAtRisk.pdf

Márcio Antonio Rocha
Tradutor

Prefácio (original)

Este kit de ferramentas contém um conjunto da maioria dos sinais comuns de alerta de corrupção que podem aparecer durante todo o ciclo de um projeto. Foi desenvolvido pelo Departamento de Operações de Serviços da Região da América Latina e Caribe (LCSOS), em conjunto com a governança do Banco Mundial e da Estratégia Anti-corrupção (estratégia GAC) e com responsabilidade da Região para fornecer orientação adequada às equipes no gerenciamento de riscos fiduciários e à prevenção da corrupção. Este documento contém uma visão ampla de possíveis situações, embora não possa ser totalmente abrangente, pois a corrupção assume muitas formas. Propõe-se apenas ser uma referência rápida para equipes de trabalho, para ajudá-los a identificar as questões que exigem uma revisão posterior e buscar orientação adequada sobre o seguimento.

O manual foi produzido pela equipe da LCSOS, que incluiu Diomedes Berroa (autor principal, Especialista Sênior em Aquisições) Magdalena Zold (Consultora), Omowunmi Ladipo (Especialista Lider em Gestão Financeira), Ahmadou Moustapha Ndiaye, (Especialista Lider em Gestão Financeira), Snezana Mitrovic (Especialista Lider em Aquisições). A assistência

editorial foi fornecida por Luis-José Mejia (Consultor). Comentários de David G. Hawkes e Juan G. Ronderos, Glenn T. Ware (INT) e Denis Robitaille (LCSDE). A produção foi realizada pela Equipe de Conhecimento e Aprendizagem (LCSDE). A elaboração do relatório foi coordenada por Enzo de Laurentiis, Gerente Regional de Licitações, e realizada sob a orientação geral de Stefan Koeberle, Diretor da LCSOS.

Siglas

CAS	Country Assistance Strategy (Estratégia de Assistência ao País)
CPS	Country Partnership Strategy (Estratégia País Parceiro)
GAC	World Bank Group's Strategy on Governance and Anticorruption (Estratégia do Grupo do Banco Mundial sobre Governança e Anticorrupção)
INT	Department of Institutional Integrity (Departamento de Integridade Institucional)
LCSOS	Latin America and the Caribbean Operations Services Department (Departamento de Operações de Serviços da América Latina e Caribe)
OPRC	Operations Procurement Review Committee (Comitê Revisor de Operações de Aquisições)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Documento de Estratégia de Redução da Pobreza)
PAD	Project Appraisal Document (Documento de Avaliacão do Projeto)
RPMs	Regional Procurement Managers (Gerentes de Compras Regionais)
WB	The World Bank Group (Grupo do Banco Mundial)

INTRODUÇÃO

1. A corrupção assume muitas formas. No contexto de uma licitação e seu projeto, as formas mais visíveis poderiam ser o suborno para influenciar as aquisições, propinas para consultores e prestadores de serviços, e práticas fraudulentas, mas há muitas mais. No setor público, algumas formas de corrupção e fraude são o furto, o uso indevido de bens públicos e de fundos, abuso de poder, dentre outras. Assim, as áreas que requerem atenção especial são:

- **Práticas de corrupção,** definidas[1] como "oferecer, dar, receber ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer bem com valor[2] para influenciar indevidamente as ações de outra pessoa", por exemplo, um suborno ou uma propina.
- **Práticas fraudulentas,** definidas como "qualquer ato ou omissão, incluindo uma declaração que engana consciente ou inconscientemente, ou tenta enganar alguém para obter benefício financeiro ou de outra natureza, ou para evitar uma obrigação", por exemplo a apresentação de notas fiscais com informações fraudulentas sobre os progressos alcançados para obter o pagamento por trabalho não realizado.
- **Práticas de colusivas,** definido como "um acordo entre duas ou mais partes para alcançar um propósito ilegítimo, incluindo o p ropósito de tentar influenciar indevidamente as ações de outra parte ", como, por exemplo, quando um supervisor certifica um trabalho não realizado.
- **Práticas coercitivas,** definidas como "prejudicar ou causar dano, ou ameaçar de prejudicar ou de causar dano, direta ou indiretamente, a qualquer parte[3] ou propriedade da parte, com o fim de influenciar indevidamente as ações dessa parte", por exemplo ameaçando prejudicar a parte, a menos que lhe dê alguma porção de seu proveito no contrato.
- **Práticas obstrutivas,** definidas como destruir, falsificar, alterar ou esconder material de provas para a investigação ou fazer declarações falsas a investigadores, a fim de impedir materialmente uma investigação.

2. A corrupção tende a florescer quando há uma falta de transparência, instituições fracas, falta de prestação de contas, poder discricionário excessivo, etc, porquanto a corrupção prospera longe da vista do público, e enriquece apenas os envolvidos. Ela naturalmente subverte a transparência, a prestação de contas e a inclusão que marcam um bom processo de decisão e uma governança adequada. Há evidências que sugerem que os países com menos corrupção, no mínimo: (a) desenvolveram sistemas para combatê-la, (b) contaram com a ajuda da sociedade civil, e (c) apresentam mecanismos eficazes de persecução.

3. Este documento concentra-se na corrupção, que pode ocorrer em projetos financiados pelo governo ou por organismos internacionais, porém a corrupção pode não ser um fenômeno

---

[1] Ver Diretrizes sobre Prevenção e Combate à Corrupção em Projetos Financiados por Empréstimos do BIRD e Créditos da AID e subvenções.

[2] Nota da tradução: Inclui dinheiro, presentes, favores, etc.

[3] Nota da tradução: Pessoa natural ou juridica, organizações, etc.

isolado dentro de um projeto. Em vez disso, pode ser sistêmica, afetando todo um setor ou país. Assim, um projeto a ser implementado em um ambiente como esse provavelmente será suscetível a este ambiente mais amplo, geral, e não apenas nas questoes específicas do projeto. Como exemplo, se a alguém que toma decisões relevantes exige uma percentagem de cada transação sob sua esfera de influência, é improvável que todos os projetos no setor relacionado, província ou país, permaneçam livres de corrupção[4].

4. Os sinais de alerta de fraude e corrupção em projetos são apenas isso: indícios de que um projeto pode necessitar de análise. Isso necessariamente não significa que há corrupção no projeto. Sinais poderiam apontar apenas ou igualmente erros não intencionais ou vulnerabilidades que aumentam o risco de corrupção. O que pode ser dito com certeza é que um "segundo olhar" pode ser justificado para tentar obter uma melhor clareza se determinada questão relaciona-se com as limitações de capacidade (erros) ou com a suspeita de corrupção. Esse "segundo-olhar" envolveria uma ou mais das seguintes ações:

- Discutir o assunto com a Unidade de Gestão do País, líder do setor, especialistas financeiros ou licitacões, etc, conforme apropriado para determinar os próximos passos.
- Revisão do caso em um departamento, setor ou mesa-redonda de discussão regional interna, e decidir sobre o curso de ação, que consistiria em obter mais informações para apoiar as suspeitas.
- Propor medidas provisórias conservadoras, dependendo da gravidade das alegações, tais como o aumento dos controles, diminuindo as autorizações de despesas e/ou início do processo de aquisição, suspender o desembolso, etc.
- Propor ações de fortalecimento institucional, incluindo o reforço das ferramentas de controle.
- Analisar e rever a gestão financeira e os arranjos de compras, e processos.
- Rever e revisar os termos de auditoria e outros instrumentos.

5. Estas ações propostas não excluem os funcionários, ou o cidadão, de procurarem o conselho ou comissão de auditoria interna, a ouvidoria do órgão, em um estágio inicial do processo de revisão. Quando a suspeita de erro não intencional não pode ser descartada, ou há dúvidas remanescentes se o problema é um resultado de fraude ou erro, a matéria deve ser encaminhada para auditoria interna, ouvidoria do órgão, Controladoria Geral da União, Estado ou Município, Promotor Público ou Procurador da República, Policia Federal ou Estadual, Juiz Federal ou Juiz de Direito, ou Tribunais de Contas, o mais breve possível.

6. A identificação das atividades suscetíveis à corrupção começa no processo de escolha do projeto e continua através de Preparação e Implementação do Projeto. Este estudo estabelece adequadamente os "sinais de aviso" que normalmente são vistos em cada uma dessas fases. É importante, no entanto, ter em mente que os projetos não são estruturas rígidas—atividades de identificação de projetos podem acontecer durante a implementação, assim como atividades de aquisição podem ocorrer durante a preparação, e assim por diante.

---

[4] Nota da tradução. Esse item contém matéria específica dos procedimentos internos do Banco Mundial, e, portanto, as informações podem ter sido total ou parcialmente omitidas ou modificadas. Para verificação do original: http://siteresources.worldbank.org/INTFIDFOR/Resources/4659186-1204641017785/2ProjectAtRisk.pdf

PREPARAÇÃO DO PROJETO

Identificação

7. **Durante a fase de identificação,** as lideranças políticas do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, funcionários públicos, com ou sem a participação de segmentos da sociedade civil, trabalham com os governos para identificar projetos que possam ser implementados, tais como a contratação de uma obra, servico ou compra de produto. Esses estudos propiciam que o Poder Executivo e Legislativo disponibilizem verbas na lei orcamentária para a realização do projeto. As equipes preparam um documento interno que descreve os elementos básicos do projeto, seus objetivos propostos, os riscos prováveis, cenários alternativos para a realização do projeto, e um calendário provável para a aprovação do projeto[5].

8. **Seleção questionável de projetos de desenvolvimento.** Na fase de identificação procura-se selecionar projetos de "alto custo" por causa da possível facilidade de suborno e comissões ilegais. Em alguns países, há setores da economia considerados como de "alto custo", por exemplo, projetos de infraestrutura em vez de melhorias no serviço, uma vez que projetos de infraestrutura geralmente envolvem maiores investimentos e podem ser mais propensos a irregularidades. Setores de "alto custo" podem variar de país para país, dependendo do contexto econômico de cada país.

Sinais de alerta

- Insistência em projetos que não estão alinhados como prioridades.
- A seleção de projetos por meio de critérios pouco claros ou subjetivos.
- Seleção de projetos em setores considerados como altamente corruptos.

9. **Projetos com especificações técnicas restritivas.** As pessoas indevidamene interessadas no projeto podem procurar favorecer as empresas privilegiadas, definindo projetos voltados para tecnologias altamente específicas, monopolizadas pelas empresas, ou certas áreas geográficas onde as empresas favorecidas controlam o mercado. Por exemplo, os projetos do setor de água apresentam vulnerabilidades específicas no que diz respeito ao fornecimento de tubos. Em certos países, a indústria de fornecimento de tubos é controlada por poucos fabricantes, o que facilita superfaturamento e acordos de colusão. Em geral, o mercado pode ser controlado

[5] Banco Mundial website: Projetos e Operações: O Ciclo do Projeto: http://www.worldbank.org/

por grupos de interesse que fixam preços em níveis artificiais e orquestram acordos colisivos e predeterminam as adjudicações de contratos. A maioria desses grupos opera com a ajuda de funcionários do governo, que fornecem informação e em troca recebem propinas (ou favores) por suas assistências. Neste contexto, as autoridades públicas podem manipular o tamanho dos contratos, restringindo a entrada no mercado para as empresas que não fazem parte de determinados grupos de interesse.

Sinais de alerta

- Insistência na seleção de tecnologias específicas, quando os objetivos do projeto também pode ser alcançados através da implementação de tecnologias que estão amplamente disponíveis.
- Insistência em concentrar as atividades do projeto em determinadas regiões do país.

10. **Confiar a gestão de um projeto para uma instituição ou indivíduo suspeito de corrupção ou que demonstra falta de capacidade para a execução da operação.** No passado, certas instituições ou unidades de implementação de projeto foram reconhecidas como corruptas por várias formas, incluindo "pagar o preço", desviando uma parte dos fundos do projeto para os tomadores de decisão. Um tomador de decisões corrupto pode, portanto, desejar ter o projeto gerenciado por tal grupo para garantir seu "pedaço".

Sinais de alerta

- Atribuir a responsabilidade de implementação de um projeto de uma entidade por motivos subjetivos ou pouco claros ou a uma entidade já suspeita de corrupção.
- Usar uma entidade com baixa capacidade, em vez de entidades com maior responsabilidade, eficiência e transparência.
- Centralizar a responsabilidade pela implementação de vários projetos futuros em uma única entidade, apesar do fato de que os projetos futuros não são necessariamente relacionados e que a entidade parece não ter a capacidade de implementá-los.
- Localização de um projeto em um ministério ou entidade não relacionada com a natureza do projeto e com fraca capacidade ou considerada como uma entidade corrupta.
- A atribuição de responsabilidades de supervisão de um futuro projeto a um comitê de direção a ser composta por funcionários influentes que não possuem conhecimentos técnicos no setor em que o próximo projeto será implementado.

Preparação

11. **Durante a preparação do projeto,** as pessoas envolvidas no projeto realizam estudos buscando estabelecer condições técnicas, institucionais, econômicas, ambientais e financeiras necessárias para o sucesso do projeto. Entre outras tarefas, as pessoas envolvidas no projeto precisam comparar possíveis métodos alternativos para alcançar os objetivos do projeto. Durante esta fase, contratos também podem ser concedidos para: realização de estudos, preparação do plano de implementação do projeto, preparação de um manual de operação, preparação de um plano de aquisições e criação de uma entidade de implementação do projeto.

12. As pessoas indevidamente interessadas no projeto podem tentar exagerar o **Escopo do Projeto** sob a suposição de que mais dinheiro e/ou contratos pode propiciar mais chances de corrupção, (ou o escopo pode ser subestimado, com custos inflacionados).

Sinais de alerta

- Preferência por investimentos de capital, sem justificação a respeito de possíveis projetos alternativos que envolvem investimentos menores em manutenção/reabilitação.
- Exigências injustificadas para equipamentos, sejam eles um grande número de equipamentos de menor porte (por exemplo, carros e computadores), ou pesados, equipamentos caros (por exemplo, equipamentos de movimentação de terra ou estações repetidoras de telecomunicações).
- Exigências injustificadas para mão de obra local em obras civis (estendendo-se, assim, a implementação do projeto), pois o projeto iria resolver os problemas de desemprego.
- A localização dos novos estabelecimentos médicos, de ensino, fontes de água, pode não corresponder às necessidades atuais, podem não ser de fácil acesso para os beneficiários, ou são injustificadamente longe de usuários.
- O terreno a ser adquirido recentemente e/ou inusitadamente mudou de mãos.
- O uso de drogas mais recentes ao contrário de drogas mais antigas e com melhor custo-benefício (no setor da saúde), favorecendo assim os fabricantes específicos ou fornecedores, ou fármacos de eficácia questionável mas aparentemente com melhor preço.
- A quantificação de produtos farmacêuticos com base em estimativas subjetivas (setor de Saúde), ou feita com base em dados suspeitos, resultando na compra excessiva de material com limitado prazo de validade.
- Requisitos subestimados comparados com a necessidade.
- Custos estimados inflacionados.

13. **Sobre/sub-estabelecimento de requisitos físicos e/ou sobre-dimensão dos componentes do projeto.** Análises realizadas durante a fase de preparação do projeto fornecem a base para o orçamento e planejamento do projeto. Superestimativas das necessidades na fase de preparação são transferidas para o orçamento e planejamento do projeto, e podem ser usadas

para manipular a alocação de recursos do projeto entre diferentes componentes ou regiões onde o futuro projeto será implementado. Da mesma forma, os funcionários públicos podem deliberadamente excluir parte das informações relevantes de seus projetos, procurando assim garantir que empreiteiros sejam favorecidos com a posse das informações omitidas, sendo capazes de apresentar o menor lance. Alternativamente, funcionários públicos podem deliberadamente sub-especificar os requisitos de um determinado projeto, esperando com isso apresentar uma justificação suficiente para uma variação nas encomendas durante a execução do contrato.

Sinais de alerta

- Desacordo entre as informações que apoiam a preliminar estimativa de requisitos físicos do projeto e informações obtidas pela equipe da instituição a partir de outras fontes.
- Solicitação de aumento do financiamento e da importância de certos componentes do projeto, apesar do fato de que os dados disponíveis não apoiam a solicitação.
- Grandes financiamentos a consultores individuais não diretamente relacionados aos objetivos do projeto.
- Contratos de tamanho superior às necessidades avaliadas.
- Fundos não alocados, sem um processo claro para o seus usos e alocações.

14. **Manipulação dos estudos.** Durante a fase de preparação do projeto, as pessoas envolvidas no projeto podem precisar de serviços de assessoria de consultores para analisar as necessidades do projeto, métodos alternativos para alcançar os objetivos do projeto, as escolhas de diferentes de tecnologias, etc. A adjudicação desses estudos e seus resultados podem ser manipulados para pavimentar o caminho para fraude e corrupção (manipulação futura), durante a fase de implementação.

Sinais de alerta

- Estudos contendo conclusões não suportadas e/ou com razões inconsistentes.
- Estudos fazendo recomendações controversas, tais como a concessão de uma franquia de monopólio, ou descartar certas alternativas para o formato do projeto, e/ou os estudos são concluídos em tempo recorde.
- Consultores escolhidos parecem não ter a capacidade de realizar o trabalho necessário.
- Consultores escolhidos parecem ter um conflito de interesses ou estarem sujeitos à influência de grupos de interesse específicos.

15. **Pré-condições para mecanismos fracos de supervisão fracas.** Pré-condições iniciais para mecanismos fracos de supervisão incluem recursos subestimados necessários para satisfazer as necessidades de supervisão do projeto, falta de acesso aos locais do projeto, estrutura institucional inadequada para modalidades de execuções descentralizadas, etc.

Sinais de alerta

- Projetos em uma unidade de implementação que carece de capacidade de implementar monitoramento quando existe uma melhor alternativa para tanto.
- Localização remota de certos componentes do projeto prejudica a capacidade dos supervisores do projeto para desempenhar suas funções.
- Fundos insuficientes para o financiamento das actividades de supervisão.
- Resistência de incluir os beneficiários do projeto na preparação/implementação do projeto.

16. **Expansão de decisões discricionárias.** Alguns projetos envolvem atividades, tais como a concessão de subsídios, concessão de licenças, decentralização de sub-projetos ou autorização de pagamentos que proporcionam uma janela de oportunidade para o abuso de poderes discricionários. Neste contexto, as pessoas ilegitimamente interessadas no projeto podem tentar maximizar áreas de poderes discricionários, a fim de facilitar o sucesso de futuras solicitações de propinas, por exemplo, através da expansão desses poderes discricionários nos manuais de operações e outros documentos que regulam as operações de um futuro projeto.

Sinais de alerta

- Manual de operações não inclui critérios e procedimentos para a alocação de recursos entre os beneficiários do projeto.
- Os procedimentos estabelecidos para a concessão de licenças ou expedição de autorização para a exploração de recursos são vagos e concentram autoridade sobre poucos funcionários públicos.
- Concentração de muita decisão discricionária fazendo-a sem mecanismos apropriados de supervisão.

Avaliação

17. O órgão público é responsável por esta fase do ciclo do projeto. Funcionários revisam o trabalho feito durante a identificação e preparação do projeto, e procedem uma avaliação dos custos do projeto.[6]

18. **Prestação de informações enganosas.** As pessoas ilegitimamente interessadas no projeto podem tentar disfarçar a manipulação na elaboração do projeto visando facilitar transgressões durante a fase de implementação do projeto. Tais informações enganosas podem se referir a diferentes aspectos do projeto proposto, tais como informações sobre a estrutura necessária, numero de usuários ou benefeciários a serem atendidos pelo projeto, informações sobre a capacidade da entidade de execução, ou informações sobre a viabilidade de uma condição para a eficácia do projeto.

Sinais de alerta

- Inconsistência entre as informações expostas pelos responsáveis pelo projeto e informações obtidas de outras fontes.
- Recusa persistente para facilitar reuniões com algumas partes interessadas durante a fase de avaliação, ou falta de debate critirioso de questões levantadas na audiência pública.
- Inconsistência entre a informação fornecida a respeito de uma condição de eficácia e as atividades reais do governo para o cumprimento da referida condição.[7]

19. **Plano Incompleto de Implementação do Projeto.** A ferramenta adequada para a gestão e supervisão de qualquer projeto é o plano de implementação com o detalhamento de custos estimados e resultados esperados.
Um plano detalhado de implementação deve ser composto por atividades (por exemplo, componentes, subcomponentes, atividades, tarefas), cada um com pelo menos: um objetivo, uma descrição da ação com um início e uma data final, um custo estimado, um resultado definido e esperado, os indicadores de qualidade dos resultados e, em alguns casos para valores aceitáveis de resultados satisfatórios, estimativas sobressalentes de resultados insatisfatórios. Cada macro-atividade subdivide-se em atividades menores, e assim por diante, até que um nível administrável é alcançado (um nível que pode ser atribuído a uma pessoa, por exemplo).

---

[6] Idem nota 4.

[7] Idem nota 4.

Sinais de alerta

- Recursos do projeto não foram alocados antecipadamente, e os documentos do projeto não estabelecem procedimentos para tais atribuições.
- Os documentos do projeto (acordos legais, manuais operacionais, etc) precariamente descrevem as modalidades de execução e/ou são omissos na prestação de contas da gestão de projectos.
- Manuais operacionais não descrevem procedimentos de aquisição e de gestão financeira e, ou, as suas disposições são contrárias ao que foi acordado no contrato, criando confusão.
- Os planos de aquisições não são concebidos como instrumentos para a implementação do projeto. Em vários casos, os planos de aquisição não refletem a capacidade do mutuário para alocar recursos, e eles são aprovados sem o consenso dos beneficiários do projeto e outras partes interessadas importantes.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

Introdução

20. Durante a fase de implementação, as pessoas envolvidas no projeto tomam responsabilidade para a execução do projeto, devendo haver supervisão externa ou do próprio órgão. Este estágio é o mais propenso a práticas fraudulentas e corruptas, uma vez que engloba a adjudicação e execução dos contratos.

21. É importante notar que, uma vez que este grupo de sinais de alerta gerais referem-se ao ambiente em que um projeto está sendo implementado, esses sinais podem ser unicamente sinalização de ineficiência, negligência ou falta de capacidade. Assim, deve-se procurar determinar a existência de sinais adicionais de aviso de esquema-específico ou sinais setoriais específicos.

22. **Monitoramento e fiscalização.** Alguns projetos, como projetos de infra-estrutura, exigem trabalho e materiais, e a qualidade muitas vezes não é aparente em produtos intermediários. Isso cria uma dependência em trabalhos de supervisores e inspetores, responsáveis pelo monitoramento e certificação de que a qualidade dessas obras e materiais conferem com os requisitos contratuais. Uma vez que os locais de construção são muitas vezes localizados longe de escritórios onde os pagamentos são processados, a falta de fácil verificação pode constituir um risco para práticas corruptas.

Sinais de alerta

- Supervisores e inspetores contratados para o trabalho parecem não ter capacidade ou apresentam um conflito de interesses.
- Deixar de relatar o uso de materiais de baixa qualidade ou a conclusão de trabalhos precários. Por exemplo, a utilização de produtos químicos de qualidade inferior em tratamento de água, ou a distribuição de fármacos de baixa qualidade ou de contrafacção como um meio para aumentar os lucros.
- A falta de distribuição de bens em tempo hábil. Produtos farmacêuticos, por exemplo, não só exigem um acompanhamento rigoroso da qualidade e da conformidade com as instruções de embalagem e rotulagem; sua entrega em tempo suficiente é essencial para que possam beneficiar a população (e evitar a aquisição de medicamentos vencidos e revendidos). Farmacêuticos estocados podem ser desviados e revendidos. Estes casos são mais frequentemente encontrados em projetos do setor de saúde, que envolvem a aquisição e distribuição de uma gama variada de produtos, tais como produtos farmacêuticos, vacinas, anticoncepcionais, suplementos nutricionais e equipamentos médicos.

- Taxas de entrega excessivas. Funcionários públicos corruptos podem tentar lucrar com a cobrança junto aos beneficiários do projeto para a distribuição de produtos farmacêuticos originalmente destinados a distribuição gratuita.
- Certificação de recepção de uma quantidade apropriada de materiais em casos onde menores quantidades de material foram enviados ou utilizados.
- A adição de trabalhadores "fantasmas" para fraudar a folha de pagamento.
- Criação de ordens de serviço aparentemente desnecessários ou mudanças de ordens de serviço que resultam em prorrogações desnecessárias do contrato.
- Deixar de executar as garantias de desempenho fornecidos por empreiteiros que não conseguiram cumprir os termos do contrato.
- Indicação de que funcionários do governo foram subcontratados, ou estão sendo usados, para executar partes do trabalho contratado.
- Nível incomum de queixas de usuários de bens adquiridos no âmbito do projeto.

23. O abuso de poderes discricionários. Os projetos devem ser desenvolvidos observando as disposições acordadas, e evitando o abuso de poderes, o que prejudicaria a transparência e a concorrência. Tal abuso é possível em atividades tais como concessões que acompanham projetos de infraestrutura, como pedágios em rodovias, e operação de aeroportos e portos. Os contratos de concessão são projetados para serem atraentes para o setor privado, e as potenciais concessionárias podem conspirar com funcionários públicos para fazer concessões sobreatraentes, mediante enganosa descrição das circunstâncias que justificam essas reivindicações. Alternativamente, as concessionárias também podem conspirar com funcionários públicos para obter subsídios para suas operações. Os projetos nos setores de meio-ambiente e dos recursos naturais também podem incluir componentes focados para a concessão de licenças, permissões e concessões para a utilização ou exploração dos recursos naturais (pesca, exploração madeireira, ou extração de recursos minerais) e territórios.

Sinais de alerta

- Renegociação desnecessária para obter condições contratuais mais favoráveis sobre o prazo do contrato, subsídios, natureza e extensão dos investimentos necessários das concessionárias, taxas cobradas dos usuários finais, concessão de exclusividade, estimativas de capacidade, avaliação patrimonial, processo de fixação de tarifas, etc
- Delegação de grande discricionariedades aos funcionários públicos responsáveis pela administração dos recursos nacionais.
- Conflito de interesses dos membros da comissão de seleção com os fabricantes.
- Em certos países, a indústria de transformação tende a ser quase monopolista, sendo controlada por poucos fabricantes (por exemplo, livros didáticos). Esta circunstância faz as aquisições particularmente propensas a acordos de conluio destinados a inflar os preços.

- Projetos financiando vale-educacão, estipêndios e despesas em que o desembolso é com base em registro de inscrições, se não forem cuidadosamente projetados, podem proporcionar oportunidades para uso de procedimentos indevidos de empréstimo/crédito.
- Manipulação de listas ou convites de participação nos processos de compra. Listas incluindo as empresas que não têm experiência comparável ou que não são capazes de desempenho de boa qualidade. Alternativamente, essas listas de fornecedores podem não ser atualizadas (ou permanecem os mesmos), excluindo, portanto, as outras potenciais empresas para participar nestes processos.

Gestão Financeira

24. Precárias condições de gestão financeira são muitas vezes um fator para proporcionar a corrupção ou são o resultado de esforços deliberados para minar as ações de prevenção da corrupção. A natureza e a qualidade do sistema de gestão financeira determinam a facilidade com que pode ocorrer corrupção. Vulnerabilidades à corrupção podem existir em todas as etapas da gestão financeira do projeto, incluindo a preparação do orçamento, execução do orçamento, contabilidade e relatórios, controle interno, auditoria externa e fiscalização.

25. **Influência excessiva sobre a formulação do orçamento do projeto pode pavimentar significativamente o caminho para a corrupção.** Esta inclui pendências nas alocações de recursos e projeto de ações que beneficiam grupos, orçamento sub ou super-estimado, plantando as sementes para o curso da corrupção, a transferência de recursos para as atividades ou tipos de despesas mais propícias à prática da corrupção.

Sinais de alerta

- Excessiva e concentrada discricionariedade na alocação de recursos.
- Sistemas não transparentes de tomada de decisão sobre a alocação de recursos para investimentos públicos, incluindo a sua escolha, localização e "design".
- Recursos destinados a projetos especiais, sem critérios claros para a alocação de recursos.
- Probabilidade da alocação de recursos beneficiar o tomador de decisão, amigos ou conhecidos.
- Ilimitadas decisões executivas para aprovar ajustes de gastos ao longo do ano sem relatório.
- Estimativas orçamentárias precárias ou planos subespecificados de utilização dos fundos.

26. **A fase de execução do orçamento em que os recursos realmente fluem e ativos mudam de mãos, é o terreno mais frágil para ações de corrupção[8].**

Sinais de alerta

- Execução orçamentária imprevisível contribuindo para procedimentos irregulares, usados para justificar decisões discricionárias.
- Desvios significativos das despesas previstas como alvo.
- Planejamento precário de caixa e previsibilidade de fundos criando oportunidades para a manipulação de regras para ganho pessoal ou em benefício de pessoas próximas associadas.
- Pagamentos em dinheiro, especialmente para grandes quantias, não deixando nenhuma pista de auditoria, que poderia indicar esquemas fraudulentos.
- Pagamentos com cheques endossáveis a empresas ou indivíduos. Ausência de registros ou manutenção de registros precários que impede uma trilha de auditoria.
- Atrasos excessivos em processos de aquisição.
- Tempo de processamento inusitadamente muito curto para os processos de aquisição.
- Ausência de claras regras/critérios para processamento de pagamentos.
- Grandes depósitos e transferências de fundos.
- Fuga de fundos do centro para o distrito.
- Várias notas fiscais para o mesmo trabalho (às vezes de fontes diferentes: uma concessão e um projeto), ou notas fiscais não contempladas no contrato; adiantamentos para fornecedores/empreiteiros não previstos no contrato em causa, ou que não estão apoiadas por uma garantia aceitável.
- Pagamentos duplicados. As empresas podem procurar obter vantagens através da apresentação de várias faturas que reivindicam o pagamento para os mesmos bens/serviços. Os funcionários públicos podem—deliberadamente ou por negligência—processar e pagar essas faturas duplicadas.
- Atrasos nos pagamentos aos empreiteiros/consultores. Os funcionários públicos podem tentar lucrar com o atraso nos pagamentos devidos, enquanto as verbas do projeto são investidas em outro lugar.
- Aparentes ligações entre os fornecedores, com os mesmos números de Fone/Fax ou fontes ou formatos em faturas pró-forma, etc.
- Desembolsos não correspondem ao avanço físico.
- Indicações de que os preços cotados por certos fornecedores estão inflados ou acima de referências de mercado.
- Altas despesas operacionais não usuais, especialmente se não relacionadas com as necessidades do projeto.
- Inexistência de uma relação direta entre as atividades do projeto e os resultados com os contratos e despesas.

[8] Banco Mundial, 2007: " The many faces of corruption : tracking vulnerabilities at the sector level"

27. Contabilidade e relatórios precários podem, em muitos casos, ser uma tentativa deliberada de encobrir atividades corruptas. Embora a contabilidade e relatórios em geral não ofereçam oportunidades diretas para a corrupção, muitas vezes podem ajudar a detectar a corrupção durante a fase de execução do orçamento.

sinais de alerta

- Transações que são estranhas, em relação a: tempo (horas do dia, semana, mês, ano ou época), freqüência (muita, muito pequena), lugares (muito longe e, muito perto, e também inacessível), montante (muito alto, muito baixo, muito consistente, muito iguais, muito diferentes), os partidos ou personalidades (partes relacionadas, personalidades excêntricas, estranhos e relacionamentos estranhos entre as partes, gerência desempenhando funções clericais).
- Discrepâncias nos Registros Contábeis:
    - Os saldos das contas que são significativamente maiores ou subestimados.
    - As transações não registradas de maneira completa e oportuna ou indevidamente registrado quanto ao seu montante, período contábil, classificação, ou política.
    - Duplicação de registros contábeis.
    - Registros não suportados ou não autorizados, saldos, ou transações.
    - Ajustes de clientes de última hora que afetem significativamente os resultados financeiros (particularmente aqueles aumentando a renda apresentada após a apresentação dos ajustes de auditoria propostos).
    - Gravação imprecisa ou incompleta de transações, incluindo contas e transações sem contabilidade.
- Matéria probatória conflitante ou faltante:
    - documentos em falta, substituição por documentação não padrão (faturas são cópias, duplicatas em papel comum não timbrado).
    - Itens não explicados após reconciliações.
    - Disponibilidade não além de documentos fotocopiados.
    - Respostas inconsistentes, vagas ou implausíveis decorrentes de questionamentos ou procedimentos analíticos.
    - Discrepâncias incomuns entre os registros e respostas de confirmação.
    - Falta de controle de estoque ou ativos físicos.
    - Excessivas glosas ou créditos.
    - Nomes ou endereços comuns de beneficiários ou clientes.
    - Alterações e adulterações de faturas e outros documentos de suporte (por exemplo, com datas retroativas).
    - Duplicidade (por exemplo, pagamentos dúplices).
    - Caligrafia questionável em documentos.
- Gravação de despesas inexistentes e identificação incorreta de passivos.
- Relatório intempestivo, irregular ou impreciso.
- Irregularidades no processo de reconciliação entre os dados de contas bancárias e registros contábeis.

28. Deficiências no controle geral interno, auditoria interna e auditoria externa podem promover um terreno fértil para a corrupção ou podem ser sinais de uma tentativa deliberada de minar controles para facilitar práticas corruptas.

Sinais de alerta

- A falta de prestação de contas, incluindo processos injustificados e não claros para concessão de contratos e processamento de pagamentos.
- Relatórios de controle interno incompletos, por exemplo, nem todas as transações são registradas.
- Procedimentos de auditoria e relatórios incompletos.
- Transações não auditadas, ou não registradas ou rejeitadas.
- A falta de conciliacão dos extratos bancários.
- O parecer do auditor é emitido sujeito a reservas ou é "qualificado".
- Atrasos inexplicáveis na apresentação de demonstrações financeiras auditadas.
- Mudanças freqüentes do auditor externo ou pedido sem fundamento para alterar o auditor externo.
- Transações que não seguem os procedimentos normais, não têm autorização apropriada ou suporte documental.
- Ausência de controle de estoque, registro de ativos.
- Ausência ou deficiência nos controles de gerenciamento/internos.
- Ausência de controle de gestão e revisão de pagamentos.

Licitação

29.[9]

30.[10]

[9] Idem nota 4.

[10] Idem nota 4. Na legislação brasileira os processos licitatórios estão previstos na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

31. Urgência pode ser invocada para justificar o afastamento de planos de aquisição pactuados ou regras. Tornados, terremotos, tsunamis e outros "atos da natureza", pragas e epidemias devem ser discutidos antes da implementação do projeto (durante a elaboração e avaliação do projeto). Justificativas posteriores podem ser tentativas de contornar compras diretas de empresas favorecidas ou fornecedores, a preços inflacionados.

Sinais de alerta

- Reavaliação com acréscimos de necessidades, levando a casos de pedidos de aumento de quantidades em contratos já existentes ou para a contratação direta devido a pressões de tempo.
- As estimativas de custo acima dos valores de taxa de mercado indicam uma superestimativa anterior, especialmente em conjunção com fornecedor único ou um processo de licitação menos competitivo.
- Falta de consideração de soluções "de menor custo" pode ser uma indicação de exageros dos escopos, orçamento e um programa de superfatura dos contratos.
- Modificações de projeto que aumentam o escopo e orçamento/requisições, pedidos de quantidades excessivas de novos equipamentos ou substituição de equipamentos que poderiam ter sido reparados.

32. **Necessidades de reavaliação são freqüentemente realizadas durante a implementação do projeto,** assim como as necessidades podem variar conforme a implementação do projeto avança. As mesmas distorções ocorrem aqui durante a preparação do projeto, com algumas adições mais específicas.

33. **"Designs" impróprios da licitação.** Durante a fase de concepção da licitação as partes envolvidas no projeto definem as características dos bens, obras ou serviços a serem adquiridos, determinando os seus requisitos técnicos e como a aquisição ocorrerá. Esta fase normalmente engloba decisões sobre o pacote total do contrato, e os métodos de licitação, as descrições de especificações técnicas e critérios de avaliação. Vários esquemas afetam essas decisões, levando à sua manipulação com o objetivo de beneficiar as empresas favorecidas e/ou influenciar a adjudicação do contrato em causa.

Sinais de alerta

- Especificações técnicas sob medida para (a) caber a um determinado empreiteiro/consultor/fornecedor, (b) eliminar concorrente(s), ou (c) fazer mudanças durante o processo.
- Serviços mal definidos.

- Especificações técnicas inadequadas, por exemplo, descrevendo itens obsoletos ou itens que proximamente se tornarão obsoletos, buscando favorecer um fornecedor/empreiteiro/consultor específico.
- Especificações técnicas que contenham dados imprecisos para enganar potenciais licitantes e beneficiar uma empresa favorecida que tenha sido previamente avisada e que pode então ajustar a sua oferta às necessidades reais.
- Conhecimento preferencial de informações confidenciais para dar uma vantagem competitiva para um licitante favorecido. Por exemplo, um licitante é injustamente contemplado com as informações que complementam as especificações técnicas vagas.
- Os documentos da licitação podem conter estratégias de pagamento indevidos, como pagamentos antecipados especiais ou pagamentos iniciais elevados, que levam à perda de controle na fase de execução.
- Encobrimento do fornecedor-único ocorre quando a medida que o projeto se desenvolve, a manutenção do equipamento comprado nos primeiros estágios ou a aquisição de novos produtos de forma inesperada, são oferecidos apenas por provedores com direitos exclusivos.
- Os contratos podem ter sido desnecessariamente divididos para garantir que eles caibam abaixo dos limites estabelecidos pela legislação para um processo licitatório menos complexo. Ou seja, visando facilitar manipulação da adjudicação dos contratos mediante o uso de métodos de aquisição mais flexíveis.
- Os contratos podem ser agrupados para excluir certas empresas concorrentes, ou porque são muito pequenas ou porque os seus conhecimentos não cobrem todos os aspectos do contrato fornecido.
- As ferramentas de acordos podem ser utilizadas para contornar os processos competitivos e/ou previas revisões iniciais.
- Critérios de avaliação tendenciosos podem ser utilizados para influenciar as adjudicações de contratos, por exemplo, dando muito peso a um critério específico que favorece uma empresa em particular, ou a critérios subjetivos que podem ser manipulados durante a avaliação da adjudicação.
- Condições extorsivas pode ser definidas no edital de licitação, a fim de facilitar as solicitações posteriores de propinas. Por exemplo, garantias financeiras excessivamente elevadas, condições de entrega excessivamente estrictas, e penalidades onerosas etc.
- Contratos com padrões de pagamento incomuns.
- Comissões e taxas desproporcionais.

34. **Publicidade Pública.** A publicidade anuncia os próximos processos licitatórios para potenciais licitantes. Dependendo do tamanho e da natureza dos contratos, a publicidade pode ser feita localmente, regionalmente, nacionalmente, internacionalmente.[11]
Publicidade enganosa pode ser usada para impedir todos os licitantes potenciais de participar do processo.

[11] Idem nota 4.

Sinais de alerta

- Publicidade restrita/inadequada. Usando publicações locais ou regionais com pequena circulação local, edições precoces ou tardias que têm uma circulação menor, jornais oficiais nacionais que têm uma circulação restrita ou outras publicações calculadas não para chegarem a potenciais licitantes.
- Publicações podem ocorrer durante feriados nacionais e outros, limitando a ciência das futuras licitações a todas as partes possivelmente interessadas.
- Publicidade incompleta ou enganosa. A falta de informações essenciais, tais como a identificação da entidade gestora do processo de licitação ou instruções de como obter documentos da licitação. Alternativamente, informações erradas podem ser dadas quanto a data ou local definidos para abertura das propostas, ou podem ser modificadas no último minuto, sem notificar todos os licitantes potenciais destas mudanças.
- Restrição da concorrência por meio de encargos excessivos para a compra de editais da licitação ou informações complementares, tais como plantas, cópias de estudos de viabilidade, etc.
- Os anúncios podem ter sido fictícios, sugerido uma concorrência aberta, mas em vez disso são adaptados para deixar de cumprir as diretrizes de licitações.

35. **O período de tempo entre a publicidade e abertura das propostas deve incentivar uma concorrência leal.** Durante este tempo, os licitantes obtem documentos e revisam os documentos da licitação, solicitam esclarecimentos dos funcionários responsáveis pela licitação, e preparam suas propostas; simultaneamente, os funcionários responsáveis pela licitacão emitem esclarecimentos e notificam todos os licitantes potenciais de mudanças em relação a informações contidas nos documentos de licitação.

Sinais de alerta

- Tempo limitado para a apresentação de propostas, devido a "restrições de implementação". Pode ser permitido um tempo insuficiente para o preparo das ofertas, restringindo assim a concorrência por outros licitantes (isso pressupõe conhecimento prévio pelo licitante favorecido). Outro sinal de alerta é ter o que parece ser tempo suficiente, mas na realidade o tempo é reduzido por feriados nacionais, ou férias nacionais habituais (em alguns países é entendido que as férias são tomadas durante certos meses).
- Reclamações por licitantes de que o pedido de extensão do tempo para preparação das ofertas foi negado.

36. **O acesso à informação necessária para preparar as propostas deve ser facilitado.** Certas atividades podem exigir que as pessoas interessadas na licitação disponibilizem informações que são caras para se reproduzir, tais como plantas arquitetônicas, mapas ou estudos complexos e prolongados, tornando difícil para determinados licitantes obter essas informações (restringindo horários, por exemplo) ou restringindo locais de visitas, e a competitividade do processo de licitação é prejudicada.

Sinais de alerta

- Falta de notificação a todos os potencias licitantes de esclarecimentos ou alterações introduzidas no edital de licitação. Os responsáveis pela licitação podem procurar beneficiar as empresas favorecidas por não terem comunicado os seus concorrentes da prestação de esclarecimentos ou alterações aos documentos de licitação.
- Pouco claros, ou ambíguos, esclarecimentos emitidos para confundir os concorrentes de empresas favorecidas, para as quais os responsáveis pela licitação já forneceram informações precisas.
- Facilitação de acordos de conluio entre a publicidade e abertura das propostas, fazendo uma utilização inadequada das reuniões de esclarecimentos, vazamento de informações para determinados grupos de interessados sobre a lista de empresas que adquiriram os documentos da licitação, ou por referenciar potenciais licitantes a subcontratantes específicos.

37. **Durante a pré-qualificação.** Os concorrentes são obrigados a apresentar informação de que preenchem os requisitos de qualificação previstos nos documentos de pré-qualificação. Somente os licitantes qualificados são convidados a apresentar propostas. A Pré-qualificação pode facilitar acordos de conluio, desde que a lista de empresas pré-qualificadas é conhecida por todos aqueles que fazem parte do processo de licitção. Além disso, ele pode facilitar colusão entre os licitantes pré-qualificados para aumentar os preços.

Sinais de alerta

- Subconjunto inesperadamente estreito de empresas pré-selecionadas (usando os critérios de pré-qualificação rigorosos ou estreitos). O favorecimento empresas ou exclusão de licitantes qualificados irá limitar o número de licitantes e reduzir a competitividade. Uma forma de limitar a participação é através de manipulçãoo das especificações técnicas, por excessos na especificação de requisitos técnicos.

- Critérios de pré-qualificação indevidamente rigorosos para excluir licitantes qualificados, eliminando assim as empresas desfavorecidas. Por exemplo, registro de produtos ou a obtenção de autorização governamental para a distribuição pode impedir ou desencorajar fornecedores qualificados; requisitos de experiência prévia excessivos quando comparados com o tamanho dos bens/obras/ serviços ofertados.
- Pré-qualificação de empresas inter-relacionadas pode indicar que as partes almejam beneficiar as empresas favorecidas sob uma aparência de competição "genuína".
- Rotação de licitantes pré-qualificados. Pode haver conluio entre as empresas pré-qualificadas para apresentar propostas alternadamente para os diferentes pacotes: quando combinado com licitantes propositalmente desqualificados e excluídos durante a fase de pré-qualificação, isso poderá permitir às empresas apresentar seguras propostas vencedoras. Uma variação deste esquema é ter uma empresa pré-qualificada que não consegue apresentar uma proposta durante a fase de apresentação das propostas no processo de licitação, o que favoreceria outra empresa prequalificada.

38. **Durante a fase de abertura das propostas.** A comissão de licitação abre, em público, todas as propostas recebidas em tempo, lendo as cotações apresentadas por cada licitante em voz alta. Além disso, os responsáveis pela licitação preparam uma ata da abertura das propostas, registrando as informações lidas em voz alta. Estas atas deve ser assinadas por funcionários do governo e representantes dos licitantes que participaram da cerimônia de abertura das propostas.

Sinais de alerta

- Irregular abertura das propostas buscando beneficiar empresas favorecidas, desviando-se das exigências de abertura da licitação estabelecidos no edital da licitação. Por exemplo, ter uma abertura de licitação privada (não em ato público), restringindo irregularmente o comparecimento aos representantes de certos proponentes, aceitando propostas atrasadas, ou descontos em atraso, ou deixar de abrir todos os lances, ao mesmo tempo, fazer pausas entre a abertura das diferentes propostas.
- Reclamações ou indícios de que houve uma divulgação de informação confidencial contida dentro das ofertas anteriormente à abertura das propostas, divulgando para as empresas favorecidas as cotações contidas nas propostas apresentadas pelos seus concorrentes.
- Deixar de ler em voz alta descontos beneficiando assim os empreiteiros favorecidos que apresentaram o menor lance.
- Descontos fictícios lidos em voz alta para garantir que a empresa favorecida irá obter o contrato em causa.
- Recebimento de uma proposta apresentada por uma empresa que não se prequalificou, ou uma empresa que não estava incluída na carta-convite.

39. **Durante a fase de avaliação.** Os responsáveis pela Comissão de Avaliação de Licitação comparam as propostas recebidas dos licitantes e selecionam uma, dando as razões para a decisão em um relatório escrito de avaliação da proposta. Sempre que os critérios são flexíveis, a avaliação pode ser manipulada.

Sinais de alerta

- Desvio de critérios e pesos de avaliação publicados, ou adição de novos critérios, para favorecer um candidato em particular.
- Aplicação tendenciosa dos critérios de avaliação, geralmente por critérios qualitativos e não de preço.
- Tratamento especial para as empresas favorecidas, como permitir emendas às suas propostas de licitação enquanto desqualificam outras empresas às quais não foi oferecida uma oportunidade semelhante, ou desconsiderando desvios ou omissões.
- Inconsistência entre as informações constantes no relatório de avaliação da proposta e os documentos de suporte reais. A comissão de licitação pode beneficiar empresas favorecidas através da inserção de declarações não suportadas por documentos na ata de Avaliação de Propostas, como por exemplo, afirmando que os concorrentes de uma empresa favorecida não conseguiram incluir certas informações nas suas propostas, que foram, de fato, incluídas na apresentação da proposta em questão, ou distorcendo esclarecimentos verbais e/ou conclusões escritas fornecidas por "experts" independentes que auxiliam a Comissão de Avalição de Propostas. Alternativamente, a comissão de licitação pode aceitar ofertas não submetidas, ou oferta de propostas, como se estas fossem os lances submetidos.
- As pessoas responsáveis pela licitação podem usar desculpas para desqualificar concorrentes de empresas favorecidas, baseando esta desqualificação em pequenos erros ou ambiguidades contidas nas propostas da licitação.
- Omissão deliberada de declarar informações essenciais na Ata de Avaliação das Propostas. Os responsávies pela licitação podem tentar disfarçar informações que poderiam revelar suas ações para favorecer uma empresa específica, omitindo deliberadamente informações essenciais, como o ranking das cotações recebidas, o valor estimado do contrato oferecido, ou nomes dos membros que constituem o Comitê de Avaliação da Proposta.
- Comitês de avaliação da proposta composta por membros não qualificados. As pessoas indevidamente interessadas na licitação podem procurar beneficiar as empresas favorecidas manipulando os indivíduos que compõem a Comissão de Avaliação das Propostas. As pessoas indevidamente interessadas na licitação podem incluir dentre indivíduos da Comissão de Avaliação da Licitação pessoas não qualificadas, que não estão familiarizadas com os procedimentos de avaliação de licitação e não têm conhecimentos técnicos, ou funcionários de baixa hierarquia que são vulneráveis às pressões e manipulações. Alternativamente, as pessoas indevidamente interessadas na licitação podem incluir indivíduos que têm interesses nos resultados de um processo de aquisição junto ao Comitê de Avaliação da Proposta para aquela licitação específica.

- Pressões sobre os membros da comissão de avaliação da licitação. Pessoas podem exercer pressão sobre os membros da Comissão de Avaliação das propostas para garantir que uma empresa favorecida obtenha o contrato.
- Solicitações durante o processo de avaliação. Contrapartes podem utilizar a fase de avaliação da proposta para solicitar, e negociar, propina das empresas participantes no processo de aquisição em questão. Para esse fim, a Comissão pode demorar injustificadamente longos períodos de tempo para avaliar as ofertas submetidas ou as propostas, enquanto procuram chegar a um acordo nas negociações para a propina com a empresa melhor avaliada ou outras empresas que participam do processo de aquisição.
- Concurso inconcluso seguido por negociações indevidas com empresas. Durante a fase de avaliação das propostas a Comissão pode recomendar que se reconheça a invalidade da licitação, com base, por exemplo, que todas os orçamentos estão bem acima dos custos estimados; visando facilitar as práticas de corrupção em uma negociação posterior de preços com alguns dos licitantes ou com o licitante de menor valor - baseado em uma suposta necessidade de adjudicar o contrato em causa, sem mais atrasos.

40. **Durante a implementação do contrato.** O contrato adjudicado é executado sob a supervisão do órgão e os fundos começam a ser desembolsados. Esta circunstância faz com que esta fase do processo de aquisição seja particularmente vulnerável a uma ampla gama de esquemas fraudulentos e corruptos, o que poderia impedir que o dinheiro seja usado de acordo com as estipulações do contrato e também afetando a qualidade do produto final. Neste contexto, é importante ter em mente que alguns aspectos da atividade de fiscalização ganham relevância na detecção precoce do delito.

Sinais de alerta

- Acumulação de despesas iniciais. O empreiteiro executa atividades caras durante os primeiros estágios da execução, colocando o contrato em risco de não ser concluído quando uma parte significativa do montante do contrato já foi desembolsado. Alternativamente, um aumento do valor original do contrato poderá ser solicitado, a fim de dar continuidade.
- Repetitivos Pedidos de Alterações. Durante a execução de um contrato, as pessoas indevidamente interessadas na licitação podem fazer declarações falsas que buscam obter mudança de ordens ou prorrogações de contrato. Alternativamente, os empreiteiros podem fraudar buscando justificar atrasos ou falha atribuível a si ou ao seu pessoal. Indicadores: reivindicações infundadas, reivindicações instruídas com documentação de apoio que carece de assinaturas, documentação de apoio com reivindicações em desacordo com as informações fornecidas pelos trabalhos de supervisão e inspetores do

local, reivindicações apoiadas em documentação produzida por consultores ligados ao contratante.

- O uso deliberado de supervisores/monitores não qualificados. Os responsáveis pela licitação podem deliberadamente nomear supervisores/monitores não qualificados para facilitar irregularidades cometidas por empreiteiros.
- Substituição de produtos e/ou entrega de produtos fora do padrão por um fornecedor. Isso pode incluir conluio para obter a aceitação por parte dos responsáveis pela licitação.
- Subcontratação de funcionários do governo. Os funcionários públicos podem exigir aos contratantes a subcontratação de funcionários—ou empresas ligadas a funcionários de governo—para realizar uma parte das obras civis e/ou estudos necessários para realizar o trabalho. Alternativamente, os funcionários públicos podem exigir aos contratantes para pagar, e usar, equipamentos do governo ou dados para realização de parte do trabalho.
- Pagamentos especiais não contemplados nos termos do contrato. Os funcionários públicos podem procurar favorecer certas empresas, autorizando pagamentos especiais não contemplados expressamente no contrato. Esses pagamentos especiais pode ser justificados na necessidade de rápida execução do contrato, melhorando o fluxo de caixa das empresas ou certificações apresentadas por empresas que indicam que eles já estocaram materiais necessários para executar o contrato em causa.
- Deixar de executar garantias previstas pelo baixo desempenho das empresas. Os funcionários públicos podem procurar favorecer companhias de baixa qualidade ao não executar as garantias de desempenho antes de seus vencimentos. Como alternativa, os funcionários públicos podem deliberadamente deixar de solicitar a renovação de uma garantia de execução antes da sua data de validade.
- Substituição de um consultor por pessoal menos qualificado e inexperiente. As empresas de consultoria podem substituir consultores individuais que originariamente compunham a equipe profissional proposta, e cujos currículos foram avaliados durante o processo de seleção, por consultores menos qualificados e inexperientes.
- Revenda de bens adquiridos para serem distribuídos gratuitamente.
  Os funcionários públicos podem tentar ganhar dinheiro através da cobrança dos beneficiários do projeto para a distribuição de bens originalmente comprados para ser distribuído gratuitamente entre os qualificados como beneficiários.
- Deixar de manter o inventário e armazenamento seguro dos bens adquiridos (permitindo, assim, aos bens encontrar um caminho para o mercado).
- Subcontratação no atacado. Empresas premiadas que carecem de qualificações, ou capacidade, para implementar um contrato podem subcontratar a maioria ou a totalidade do contrato a outras empresas, manter um percentual do valor do contrato como uma recompensa por ter garantido o contrato. Subcontratação "no Atacado" constitui um sinal de que o lance vencedor poderia estar superfaturado e/ou que a empresa premiada consistia apenas de uma empresa fictícia.
- Deixar de entregar estudos. As empresas de consultoria favorecidas por funcionários públicos através da encomenda de estudos desnecessários ou ineficientes podem deixar de entregar ditos estudos. Alternativamente, essas empresas de consultoria podem oferecer estudos idênticos a respeito de diferentes tarefas ou entregar estudos já existentes, produzidos por outras entidades, incluindo entidades governamentais.

41. Gerenciamento de registros precários. No mundo "on-line" de hoje, os documentos de licitações, os pedidos de não-objeção e as próprias ausências de objeções são enviados através de e-mail como anexos. Até que as questões de assinaturas digitais e da legalidade de tais documentos sejam resolvidas, no interesse da rapidez e da eficiência, o órgão controlador da execução tende a operar numa base de "boa fé": aceita, mas verificará mais tarde. Para evitar reclamações, é crucial que os documentos impressos e eletrônicos comprovem ser totalmente coerentes com a supervisão e auditorias externas.

Sinais de alerta

- Inadequado sistema automatizado de registro de dados ou procedimentos.
- Inconsistentes, incompletos, contraditórios ou inexistentes arquivos documentando a aquisição ou a transação de desembolso, incluindo não-objeções. Estes incluem ordem de compras, faturas, registros de entrada, estoque, inventários, documentos de apoio para os contratos, etc.

SE HÁ SUSPEITA DE CORRUPÇÃO

42. Sinais de alerta não provam delitos—eles apenas apontam para eventos que merecem um segundo olhar. Quando um membro da equipe é alertado por um sinal, ele deve consultar com seu superior direto, ou o pessoal especialista em licitações ou credenciado como previsto para o projeto, e outros, conforme apropriado. Alternativamente, qualquer cidadão poderá comunicar a Ouvidoria interna do órgão, a Contralodoria Geral da União, Estados e Municipios, Ministério Público Federal ou Estadual, Poder Judiciário e Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios.

43. Em muitos casos, medidas preventivas podem ser tomadas para evitar a ocorrência de corrupção; em outros casos devem ser tomadas medidas preventivas para evitar a recorrência de fraude ou corrupção. Por exemplo, reforçando o planejamento, controle interno ou auditoria.

44. [12]

45. As reclamações e comunicações devem ser feitas de boa-fé, contendo a razão pela qual a atividade relatada parece ser imprópria e todas as informações pertinentes, datas, temas e modalidade.[13]

46.[14]

47.[15]

48.[16]

---

[12] Idem nota 4.

[13] Idem nota 4.

[14] Idem nota 4.

[15] Idem nota 4.

[16] Idem nota 4.

Referências e Literatura Selecionada

Ackerman, Susan Rose. April 1996. "Redesigning the State to Fight Corruption." Washington D.C.: World Bank, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Viewpoint, no. 75.

———. April 1996. "Political Economy of Corruption. The Causes and Consequences." Viewpoint. Note No. 74. The World Bank, Washington, D.C.

Aguilar, Pino et al, 2000. "Preventing Fraud and Corruption in World Bank Projects—A Guide for Staff".

Gray, Cheryl W. and Daniel Kaufmann. March 1998. "Corruption and Development." Finance and Development—*A Quarterly Publication of the International Monetary Fund.*

Klitgaard, Robert. November, 1996. "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service." Background paper prepared for Civil Service Reform Study. Operations Evaluation Department, The World Bank, Washington, D.C.

———. March,1998. "International Cooperation Against Corruption." Finance and Development—*A Quarterly Publication of the International Monetary Fund.*

Lima Declaration Against Corruption. September, 1997. 8th International Anticorruption Conference, Lima, Peru.

Mauro, Paolo. 1998. "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research." Finance and Development—*A Quarterly Publication of the International Monetary Fund.* March.

Mock, Gregory. June 2003. "Undue Influence: Corruption and Natural Resources. World Resources 2002-2004" (adapted from Box 2.4, pp 36-37).

Sičáková, Emilia. "Transparency and Openness in Governance: Challenges and Opportunities".

The World Bank. 2007. The Many Faces of Corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level. Washington, D.C.

The World Bank. 2004 (Amended in October 2006). *Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits.* Sixth printing. Washington, D.C.

The World Bank. 2006. Sanctions Reform: Expansion of Sanctions Regime Beyond Procurement and Sanctioning of Obstructive Practices. July 28, 2006.

The World Bank. September, 1997. *"Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank."* Poverty Reduction and Economic Management, The World Bank, Washington, D.C.

The World Bank. March 2007. Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption.

The World Bank Staff Manual.

LJD LAW, JUSTICE and DEVELOPMENT

GLOBAL FORUM ON LAW, JUSTICE AND DEVELOPMENT