



Autores

Franklin Brasil Santos
Kleberon Roberto de Souza

COMO COMBATER A CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES

Detecção e
Prevenção de Fraudes

Prefácio

Mário Vinícius Claussen Spinelli

Área específica

DIREITO PÚBLICO.

Áreas afins

DIREITO ADMINISTRATIVO; DIREITO PENAL;
PROCESSO ADMINISTRATIVO.

Público-alvo/consumidores

AUDITORES, CONTROLADORES, ASSESSORES
JURÍDICOS, PROMOTORES, PROCURADORES,
DELEGADOS. COMPRADORES PÚBLICOS,
GESTORES E EXECUTORES DA LOGÍSTICA DO
SETOR PÚBLICO. IMPRENSA, CONSELHOS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ORGANIZAÇÕES
NÃO GOVERNAMENTAIS E CIDADÃOS.

Quando se fala sobre fraude em licitações logo vem à cabeça a palavra “corrupção”. A associação é quase imediata. Direcionamento, combinação, conluio, cartel. Tudo isso está intimamente relacionado à ideia de fraude nas compras e contratações públicas.

E esse assunto tem dominado o noticiário.

Fala-se muito sobre o tema. Mas pouco se fala sobre como detectar as fraudes ou como evitar que elas aconteçam.

É disso que trata este livro. Técnicas para detecção, ensinando a combater as fraudes mais comuns. E técnicas para prevenção, ensinando a reduzir os riscos mais críticos.

Com isso, esperamos ampliar o debate sobre o tema, procurando alcançar a compreensão do problema e as possibilidades de solução.

FORMATO: 21,0 × 29,7 cm

CÓDIGO: 10001438

S237c

Santos, Franklin Brasil

Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes / Franklin Brasil Santos e Kleberson Roberto de Souza ; prefácio de Mário Vinícius Claussen Spinelli. 2. ed. revista e ampliada. - Belo Horizonte : Fórum, 2018.

170p. ; 21,0cm x 29,7cm.

ISBN: 978-85-450-0524-7

1. Licitações. 2. Contratos administrativos. 3. Fraudes. I. Souza, Kleberson Roberto de. II. Spinelli, Mário Vinícius Claussen. III. Título.

CDD: 795.4152

CDU: 658.715

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberson Roberto de. *Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 170p. ISBN 978-85-450-0524-7.

Franklin Brasil Santos é Auditor da CGU desde 1998. Bacharel em Computação pela UFMT. Mestre em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP. Atua na capacitação de servidores públicos, com ênfase em terceirização, gestão de riscos e detecção de fraudes em licitações. Foi vencedor dos Prêmios “Professor Lino Martins”, em 2014 (Controle Interno), e “Chico Ribeiro”, em 2015, 2016 e 2017 (Qualidade do Gasto Público). Coordena o NELCA, comunidade de prática que reúne mais de 3.000 compradores públicos. É coautor dos livros *Controladoria no setor público*; *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção*; e *Como gerenciar riscos na Administração Pública*. Autor da obra *Preço de referência em compras públicas*.

Kleberson Roberto de Souza é Especialista em Direito e Controle Externo da Administração Pública pela FGV e em Auditoria Contábil e Tributária pela UFMT com Certificação Internacional pela *International Organization for Standardization* (ISO) em Gestão de Riscos (C31000). Bacharel em Ciências Contábeis pela UFMT. Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC) da Controladoria-Geral da União (CGU) com mais de 12 anos de experiência. Palestrante na área de auditoria governamental, gerenciamento de riscos na Administração Pública, fraudes em licitações e contratos e avaliação de controles internos. Coautor dos livros *Controladoria no setor público* e *Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes*, ambos lançados pela Editora Fórum em 2016; e do livro *Como gerenciar riscos na administração pública*, lançado em 2017 pela Editora Negócios Públicos. Autor das obras *Gestão de riscos em alimentação escolar* e *Avaliação de controles internos: contratações públicas*, ambas lançadas pela Editora Publicontas, do TCE/MT, em 2017, e do *Guia de Integridade das Empresas Estatais Federais*, publicado pela CGU em 2015.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| PREFÁCIO | 15 |
| PÚBLICO-ALVO | 17 |
| APRESENTAÇÃO..... | 19 |
| 1 CONCEITOS BÁSICOS | 21 |
| 1.1 Licitação? | 21 |
| 1.2 Definição de fraude..... | 23 |
| 1.3 Condições para ocorrência da fraude..... | 26 |
| 1.4 Meios de comprovação da fraude em licitação..... | 28 |
| 1.5 Responsabilidade do auditor em fraudes..... | 33 |
| 2 TIPOLOGIA DE FRAUDES EM LICITAÇÃO | 35 |
| 2.1 Projeto “Mágico” | 35 |
| 2.2 Edital Restritivo..... | 51 |
| 2.2.1 Garantia de Proposta como instrumento de controle de interessados | 51 |
| 2.2.2 Capacidade econômica exagerada..... | 53 |
| 2.2.3 Idoneidade financeira ou bancária | 56 |
| 2.2.4 “Quitação” em vez de “regularidade” fiscal..... | 57 |
| 2.2.5 Certificado de qualidade como requisito de habilitação..... | 57 |
| 2.2.6 Certidão negativa de débito salarial e infrações trabalhistas | 57 |
| 2.2.7 Certidão de regularidade sindical | 58 |
| 2.2.8 Certidão negativa de protestos | 58 |
| 2.2.9 Alvará do município da licitação..... | 58 |
| 2.2.10 Atestados em número mínimo, máximo ou fixo | 59 |
| 2.2.11 Profissionais do “quadro permanente” | 59 |
| 2.2.12 Quantitativos mínimos em experiência do profissional..... | 60 |
| 2.2.13 Quantitativos exagerados em experiência da empresa | 61 |
| 2.2.14 Experiência em parcelas irrelevantes do objeto..... | 62 |
| 2.2.15 Indefinição de critérios para avaliação de experiência prévia..... | 63 |
| 2.2.16 Visita técnica restritiva | 63 |
| 2.2.17 Visto do CREA local | 66 |
| 2.2.18 Carta de solidariedade do fabricante | 66 |
| 2.2.19 Exigência de amostras de todos os licitantes | 67 |
| 2.3 Publicidade Precária..... | 68 |
| 2.3.1 Informação genérica do objeto | 71 |
| 2.3.2 Veículo de circulação restrita..... | 71 |
| 2.3.3 Publicação intempestiva..... | 72 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.3.4 | Prazo útil restrito..... | 73 |
| 2.3.5 | Edital “caça ao tesouro” | 73 |
| 2.4 | Julgamento Negligente, Conivente ou Deficiente | 75 |
| 2.4.1 | Propostas fictícias ou de cobertura..... | 76 |
| 2.4.2 | Documentos emitidos em sequência..... | 77 |
| 2.4.3 | Datas incoerentes | 78 |
| 2.4.4 | Proporção linear nos preços | 79 |
| 2.4.5 | Propostas com a mesma diagramação, erros ortográficos e gramaticais... .. | 80 |
| 2.4.6 | Empresas “fantasmas” ou de “fachada” | 88 |
| 2.4.7 | Coincidência de representantes e responsáveis técnicos | 91 |
| 2.4.8 | Vínculos entre licitantes e servidores públicos..... | 93 |
| 2.4.9 | Documentos falsos: atestados, balanços, certidões | 96 |
| 2.4.10 | Assinaturas divergentes..... | 99 |
| 2.4.11 | Fornecedores distantes e desconhecidos | 100 |
| 2.4.12 | Montagem pura e simples | 101 |
| 2.5 | Contratação Direta Indevida | 103 |
| 2.5.1 | Inexigibilidade..... | 103 |
| 2.5.2 | Dispensa de Licitação | 105 |
| 2.5.3 | Fracionamento de despesa..... | 106 |
| 2.5.4 | Emergência indevida | 107 |
| 2.5.5 | Falsa exclusividade | 108 |
| 2.5.6 | Falsa singularidade..... | 109 |
| 2.5.7 | Fraude em contratação direta também sujeita à inidoneidade | 109 |
| 2.6 | Cartelização..... | 109 |
| 2.6.1 | Independência das instâncias no combate a cartel em Licitação Pública.. | 113 |
| 3 | TÉCNICAS DE DETECÇÃO DE FRAUDES | 115 |
| 3.1 | Exame documental..... | 117 |
| 3.1.1 | Procurar por indícios em todos os documentos apresentados..... | 117 |
| 3.1.2 | Procurar por indícios e padrões na fase da apresentação das propostas .. | 117 |
| 3.1.3 | Procurar por indícios e padrões relacionados com o estabelecimento de preços | 118 |
| 3.1.4 | Outros procedimentos relevantes..... | 119 |
| 3.2 | Inspeção Física..... | 121 |
| 3.3 | Confirmação Externa ou Circularização..... | 121 |
| 3.4 | Indagação oral (entrevista) ou escrita | 122 |
| 3.5 | Cruzamento eletrônico de dados..... | 123 |
| 3.6 | Listas de Verificação | 124 |

| | |
|---|-----|
| 4 ELABORAÇÃO DOS ACHADOS | 129 |
| 4.1 Relatório de Achados (Exemplo) | 131 |
| 5 RESPONSABILIZAÇÃO EM LICITAÇÕES | 141 |
| 5.1 Responsabilidade dos agentes públicos | 142 |
| 5.2 Responsabilidade da pessoa jurídica | 143 |
| 5.3 Desconsideração da personalidade jurídica..... | 145 |
| 6 PREVENÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO | 149 |
| 6.1 Estruturação do ambiente do Programa de Integridade..... | 151 |
| 6.1.1 Comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluindo os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa. | 151 |
| 6.1.2 Existência de setor específico com atribuições definidas | 152 |
| 6.2 Análise de risco de fraudes em licitação..... | 153 |
| 6.3 Desenho e implantação de atividades de controle..... | 154 |
| 6.3.1 Desenvolvimento de mecanismos de prevenção e de detecção de fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios..... | 154 |
| 6.3.2 Padrões de Conduta e Código de Ética..... | 161 |
| 6.4 Comunicação e Treinamento..... | 163 |
| 6.4.1 Treinamentos periódicos e comunicação sobre o programa de integridade | 163 |
| 6.4.2 Canais de denúncia de irregularidades | 163 |
| 6.4.3 Transparência da pessoa jurídica..... | 164 |
| 6.5 Monitoramento do Programa de Integridade..... | 166 |
| 6.5.1 Monitoramento contínuo do programa de integridade em licitação | 166 |
| 6.5.2 Procedimentos que assegurem a pronta interrupção da fraude ou de irregularidades e a tempestiva remediação dos danos gerados | 166 |
| 6.5.3 Aplicação de medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade..... | 167 |
| Referências | 169 |