



**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
<b>1 CONCEITOS BÁSICOS .....</b>	<b>21</b>
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
<b>2 TIPOLOGIA DE FRAUDES EM LICITAÇÃO .....</b>	<b>35</b>
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
<b>3</b>	<b>TÉCNICAS DE DETECÇÃO DE FRAUDES .....</b>	<b>115</b>
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

<b>4 ELABORAÇÃO DOS ACHADOS</b> .....	129
4.1 Relatório de Achados (Exemplo) .....	131
<b>5 RESPONSABILIZAÇÃO EM LICITAÇÕES</b> .....	141
5.1 Responsabilidade dos agentes públicos .....	142
5.2 Responsabilidade da pessoa jurídica .....	143
5.3 Desconsideração da personalidade jurídica.....	145
<b>6 PREVENÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO</b> .....	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
<b>Referências</b> .....	169