

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**ANDERSON DE OLIVEIRA**

**LICITAÇÕES: FRAUDES COMUNS NAS AQUISIÇÕES DE BENS,  
ENQUADRAMENTO LEGAL E PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS**

**FLORIANÓPOLIS  
2009**

**ANDERSON DE OLIVEIRA**

**LICITAÇÕES: FRAUDES COMUNS NAS AQUISIÇÕES DE BENS,  
ENQUADRAMENTO LEGAL E PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Mestre Flávio da Cruz

**FLORIANÓPOLIS**  
**2009**

ANDERSON DE OLIVEIRA

**LICITAÇÕES: FRAUDES COMUNS NAS AQUISIÇÕES DE BENS,  
ENQUADRAMENTO LEGAL E PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS**

Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão de curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota média ....., atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo mencionados.

Florianópolis, 26 de junho de 2009

---

Professora Valdirene Gasparetto  
Coordenadora de monografia do Departamento de Ciências Contábeis

Professores que compuseram a banca:

---

Professor Orientador Mestre Flávio da Cruz  
Departamento de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Santa Catarina

---

Professor Mestre Luiz Antônio Costa  
Departamento de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Santa Catarina

---

Professor Doutor Marcos Laffin  
Departamento de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 2009

Dedico este trabalho a minha família e amigos, em especial aos meus pais Marçal e Ana, pois sem eles este objetivo de minha vida não seria alcançado, aos meus avós José e Edite e à minha namorada, Elisabete, por todo o carinho e respeito.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela vida e por ter me guiado pelo caminho do bem, fazendo com que eu não desistisse de meus sonhos.

A meu orientador, professor Mestre Flávio da Cruz, por acreditar, neste trabalho e com sua dedicação e esforço fez com que pudéssemos alcançar nossos objetivos.

A meu amigo Anderson Moraes, por ser um exemplo de garra e dedicação, que mesmo longe sempre incentivou para que eu não desistisse nunca.

Ao amigo “Jica” pelos momentos de alegria ao longo da vida.

Aos meus pais, Marçal e Ana, por todo o apoio as minhas decisões e por terem me dado o dom da vida.

Aos meus tios, primos e amigos, que me apoiaram trazendo-me alegrias em nossos encontros, dando-me toda força, tornando minha vida repleta de sonhos.

À minha namorada, Elisabete, pelo Amor dedicado, pelo respeito e atenção nos momentos em que eu precisava.

A todos os meus amigos de faculdade em especial a Brenda, Fabrício, que contribuíram com a construção desta monografia e a Michael, Maykon, José Carlos, Lisandro, Ana Carla, Luana, Bruna, Ismael, dentre outros que foram essenciais para que o objetivo fosse atingido.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para que este trabalho fosse realizado.

*“A morte do homem começa no instante em que ele desiste de aprender”.*

*Albino Teixeira*

## RESUMO

OLIVEIRA, Anderson de. **Licitações: Fraudes comuns nas aquisições de bens, Enquadramento Legal e Procedimentos Preventivos**. 2009. 105 folhas. Monografia (Curso de Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

Orientador: Professor Mestre Flávio da Cruz

O presente trabalho tem como objetivo analisar algumas fraudes que afetam as licitações em âmbito federal, estadual e municipal referentes à administração pública estatal no Brasil. Na fundamentação teórica busca-se fazer o enquadramento legal, explicando alguns tópicos importantes da Lei 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações. Como as licitações estão em constante aperfeiçoamento, o trabalho também faz um comentário ao pregão presencial e eletrônico instituídos pela Lei 10.520/02. Após o enquadramento legal da lei de licitações o trabalho explica sobre o tema fraude para depois da fundamentação teórica, abordar os tipos de fraudes e alguns procedimentos preventivos, e trazer uma explicação sobre um tema ainda pouco conhecido no meio científico e acadêmico brasileiro, a contabilidade forense, que auxilia no combate as fraudes. A estratégia metodológica utilizada para se alcançar o objetivo proposto consiste de um estudo descritivo e amostras de jornais, revistas, e outras publicações que expressam dados e informações sobre fraudes em licitações brasileiras na aquisição de bens. A abordagem do problema é qualitativa, pois se busca identificar, classificar e compreender os dados provenientes da pesquisa, também pode ser considerada uma abordagem quantitativa por apresentar em dois gráficos alguns dados estatísticos das incidências das fraudes. A coleta de dados foi por meio de análise documental e bibliográfica. Ao final da realização da pesquisa constatou-se que o envolvimento de funcionários públicos é a causa de maior incidência das fraudes em licitações no Brasil, sendo os municípios a esfera de governo que mais evidencia o acontecimento deste tipo de fraude. Outro dado relevante é que muitos procedimentos de prevenção as fraudes já estão sendo realizados como exemplo pode-se destacar a capacitação dos funcionários públicos, criação de um observatório para as despesas públicas, maior rigor na aplicação da lei, edital bem elaborado, dentre outros descritos na pesquisa. Outros procedimentos para prevenção ainda podem ser criados e implantados, mas o combate a este tipo de acontecimento dentro da administração pública ainda é bastante penoso, e se mostra como um processo demorado, que esta longe de chegar ao fim.

**Palavras-chave:** Licitação. Fraudes. Administração Pública.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Fraudes x Notícias Agrupadas .....	71
Gráfico 2: Fraudes x Quantidade de Fraudes Encontradas nas Notícias Agrupadas.....	72
Gráfico 3: Incidência de Fraudes nas Esferas de Governo x Notícias Agrupadas .....	73
Gráfico 4: Incidência da Totalidade de Fraudes Encontradas nas Notícias Agrupadas da Amostra x Esferas de Governo .....	74



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Valores limites nas compras e serviços comuns, para cada modalidade de licitação comentada neste trabalho.....	44
Quadro 2: Prazos de Publicação do Aviso de Licitação.....	49
Quadro 3: Crimes x Penalidades aplicáveis nos processos licitatórios .....	54
Quadro 4: Notícias descartadas .....	59
Quadro 5: Notícias da Esfera Federal.....	60
Quadro 6: Notícias da Esfera Estadual .....	60
Quadro 7: Notícias da Esfera Municipal .....	61
Quadro 8: Numa mesma notícia mais de uma esfera do governo .....	62
Quadro 9: Fraudes por iniciativa de agentes passivos.....	63
Quadro 10: Fraudes por iniciativa de agentes ativos.....	63
Quadro 11: Fraudes encontradas que representam conluio.....	64
Quadro 12: Irregularidades nos documentos inerentes ao julgamento.....	82
Quadro 13: Irregularidades no credenciamento/divulgação para participação no certame..	83
Quadro 14: Irregularidades na exposição de elementos relacionados diretamente com o conhecimento contábil.....	85
Quadro 15: Irregularidades em outros procedimentos licitatórios .....	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GMP	Guarda Metropolitana de Palmas
IOESC	Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina
KPMG	Klynveld, Peat, Marwick, Goerdeler – Inicial do nome de seus fundadores
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPF/AP	Ministério Público Federal do Amapá
MPF/PE	Ministério Público Federal de Pernambuco
MPF/TO	Ministério Público Federal de Tocantins
ODP	Observatório das Despesas Públicas
PB	Paraíba
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UDESC	Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	13
1.2 OBJETIVO GERAL.....	14
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO.....	15
1.5 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	16
1.5.1 Definição da Estratégia Metodológica.....	18
1.5.2 Coleta e Análise de Dados.....	20
1.6 LIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	20
1.7 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	21
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>22</b>
2.1 LICITAÇÕES.....	25
2.1.1 Princípios da Licitação.....	26
2.1.2 Compras.....	32
2.1.3 Modalidades de Licitação.....	35
2.1.4 Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.....	45
2.1.5 Edital de Licitação.....	48
2.1.6 Contratos.....	50
2.1.7 Crimes e Penas nos processos Licitatórios.....	53
2.1.8 Procedimentos Judiciais.....	55
2.2 FRAUDES.....	56
<b>3 ANÁLISE DA PESQUISA.....</b>	<b>59</b>
3.1 TIPOS DE FRAUDES NAS LICITAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE BENS.....	62
3.2 PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS.....	74
3.2.1 Notícia 1 - Novo convênio permite ao TCE identificar fraudes em licitações.....	75
3.2.2 Notícia 2 - O Tribunal de Contas da União e as fraudes nas licitações.....	75
3.2.3 Notícia 3 - CGU lança ferramenta que dificulta fraudes em licitações e cartões.....	76
3.2.4 Notícia 4 - Fraudes em licitações dão prejuízo de R\$ 2,3 bi.....	77
3.2.5 Outras Formas de Prevenção as Fraudes.....	77

3.3	ALGUNS RESULTADOS DE PARECERES DE AUDITORIAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS.....	81
3.4	CONTABILIDADE FORENSE COMO FORMA DE PREVENÇÃO AS FRAUDES..	87
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA FUTUROS TRABALHOS.....</b>	<b>93</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>96</b>
	<b>ANEXO A – BOLETIM INFORMATIVO DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA E PARECER DE AUDITORIAS.....</b>	<b>106</b>
	<b>ANEXO B – NOTÍCIAS DA AMOSTRA.....</b>	<b>118</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como assunto principal as Fraudes em Licitações para Aquisição de Bens na Administração Pública. É um tema que quando discutido sempre gera polêmica entre os interessados e as pessoas direta ou indiretamente envolvidas no processo.

É de suma importância o tema fraude em licitações, pois parece ser de interesse de toda sociedade, é dela que através dos impostos se obtém os recursos para que o serviço público funcione, então, tem que ser a sociedade a maior questionadora para que o orçamento público seja gasto de forma correta pelos seus administradores.

Assim, espera-se um trabalho monográfico que permita ao leitor adquirir maior conhecimento na área das licitações, podendo identificar o quanto de evolução já foi criada para a regularização na compra de bens por parte da administração pública, e constatar com alguns mecanismos que estão sendo implantados, para que erros sejam corrigidos o mais breve possível.

## 1.1 TEMA E PROBLEMA

Veicula-se com alguma frequência, notícias sobre escândalos que aumentam cada vez mais os gastos do governo, são superfaturamentos em licitações, pagamentos de propinas entre outros tipos de fraudes e desrespeitos com o dinheiro público. Um tema considerado importante e comentado nos dias de hoje é a licitação, que sob determinados aspectos vem auxiliando o governo na luta para a diminuição dos gastos indevidos.

A administração pública estatal num estado de direito, submete-se ao estabelecido na Carta Magna. Nela explicitamente têm-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme pode ser visto no art. 37 da Constituição Federal do Brasil.

Um dos meios de tentar cumprir os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência é praticar, com seriedade, legalidade e legitimidade a aquisição de produtos (bens ou serviços) adotando para tal os mecanismos admitidos pela lei de licitações.

As licitações na modalidade pregão presencial e eletrônico surgiram no Brasil com a Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. Opina-se que essas duas modalidades aumentaram a transparência nos processos licitatórios, mais ainda não atingiram a perfeição no controle a ganância das pessoas envolvidas em todos os tramites legais do processo.

Acredita-se que se há fraude é porque existem os profissionais que não respeitam o dinheiro do povo e que trabalham em desfavor a ética, obrigando que a lei seja cada vez mais severa e isenta de ambigüidades para que não possa dar margem para atos ilícitos. Por isso entende-se importante adotar leis que “amarrem” os processos dentro da administração pública estatal, para que possam punir e diminuir espaços das pessoas mal intencionadas.

Um importante ramo da contabilidade, que se espera venha a auxiliar no controle aos crimes dos gastos indevidos na administração pública, é a contabilidade forense. Acredita-se que ela ajudará os órgãos públicos no cumprimento da lei, intensificando e estudando as causas da ocorrência das fraudes.

Ao defrontar-se com os entornos e abordagens do assunto, entende-se ser relevante fazer um enquadramento legal e um estudo mais aprofundado das licitações, a curiosidade pelo assunto provocou a tentativa de buscar resposta para a seguinte pergunta: Quais os procedimentos necessários e possíveis de ser acoplados ou integrantes dos processos licitatórios para que se atenuem ou evite a ocorrência de gastos abusivos financiados pela receita pública estatal?

## 1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste estudo é sugerir iniciativas que possam vir a contribuir para que alguns tipos de fraudes identificados em licitações que tratam da aquisição de bens em âmbito municipal, estadual e federal, sejam inibidas ou deixem de existir na administração pública brasileira.

## 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

No intuito de alcançar o objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- Comentar a lei de licitações e demonstrar que um edital bem escrito pode diminuir ambigüidades e demais fatores que contribuem para burlar processos licitatórios, ocasionando inúmeras despesas aos cofres públicos através das lacunas encontradas no edital. Dentre elas, vendas de produtos com qualidades inferiores, não cumprimentos de alguns requisitos básicos dos processos licitatórios, entre outros fatores que contribuem para a formação de irregularidades.

- Coletar e comentar fraudes reais ligadas às licitações e sugerir procedimentos que se acredita ser capazes de reduzir ou eliminar as fraudes identificadas.
- Apresentar a contabilidade forense como uma das formas de controle as fraudes.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A população procura no governo os meios para sua subsistência, e este para suprir as necessidades exigidas, necessita prestar com eficiência e eficácia seus serviços, como exemplo, a população tem direito a educação, segurança, saneamento básico, dentre outras necessidades. O governo em suas atribuições tem a obrigação de oferecer a mínima qualidade necessária para o desenvolvimento das pessoas na sociedade. Para isso a administração pública necessita de bens e serviços para se manter em funcionamento.

Segundo Musgrave (1976, p. 36) “Os bens e serviços devem ser proporcionados livres de qualquer ônus direto sobre o usuário; ao mesmo tempo, não é preciso que sejam produzidos sob a administração ou supervisão direta do governo”. Para o governo suprir suas necessidades ele pode optar por produzir o que deseja ou contratar junto a empresas privadas ou outras empresas públicas o que necessita para dar continuidade a seus serviços.

Na atual conjuntura da economia nacional é importante refletir sobre qual aspecto é mais vantajoso, produzir ou contratar junto a outros, o que se necessita.

Se for preciso comprar bens ou serviços obrigatoriamente terá que ser feita licitação.

Com exceção dos casos de dispensa e inexigibilidade, todo o restante deve ser licitado, sob responsabilidade das penas cabíveis se este quesito não for cumprido.

Então as licitações são utilizadas quando o governo precisa contratar junto a outras entidades os bens e serviços que necessita para se manter em funcionamento.

A fim de realçar a distinção entre o governo produzir ou contratar Musgrave (1976, p. 37) visualiza duas economias:

Uma na qual todos os bens são produzidos pelo governo e vendidos no mercado, e outra onde todos os bens são produzidos no setor privado, sendo, porém, comprados pelo governo e distribuídos, sem qualquer ônus direto para os beneficiados. No primeiro caso, não há provisão para as necessidades públicas, ao mesmo tempo em que a produção está sob a administração governamental. No segundo caso, não há produção por parte do setor público, mas todos os recursos são canalizados de forma a prover as necessidades públicas. Portanto, a provisão para as necessidades públicas não requer administração pública da produção, da mesma forma que esta não requer provisão para as necessidades públicas.

Segundo o que se constata nos noticiários parece ser cada vez mais complexo contratar serviços ou comprar bens sem que haja um benefício a qualquer empresa, ou a qualquer outro particular envolvido nestas transações.

Opina-se que a partir de 1993 com a Lei 8.666 o governo deu um passo importante na busca de uma maior transparência aos gastos públicos. Esta lei trata de um assunto muito pertinente e constantemente discutido na atualidade, as licitações. É importante licitar para aumentar a competitividade do mercado e garantir maior transparência aos gastos públicos.

Os órgãos públicos de todas as esferas de governo, quer municipais, estaduais ou federais, para a prestação dos serviços públicos inerentes às suas finalidades, **necessitam adquirir** no mercado local, estadual, nacional e internacional, com o mesmo tratamento e igualdade de disputa dada ao setor privado, um grande número de bens e/ou serviços úteis. (FIGUEIREDO, 2002, p.19, grifo do autor)

Mesmo com a criação da Lei 8.666/93 ainda existem fraudes e vários outros tipos de atos ilícitos acontecendo. Por este motivo faz-se necessário um estudo das fraudes comuns em licitações. É necessário também dar sugestões e tentar trazer o que já vem sendo feito na prevenção dos problemas com as fraudes, para isso é importante dar destaque ao enquadramento legal das licitações, tendo presente que este é apenas um enfoque dentre as múltiplas dimensões da vida humana associada.

## 1.5 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para realizar estudos na área de contabilidade ou em qualquer outra área do conhecimento é preciso definir parâmetros que auxiliem no desenvolvimento e estruturação da pesquisa.

O conhecimento se ramifica por todos os aspectos da vida cotidiana, sendo a contabilidade um destes, e mesmo dentro da contabilidade a uma divisão de temas e pesquisas em que o conhecimento se expande ainda mais, tornando-se abrangente dentre os inúmeros assuntos já pesquisados e os que ainda estão por pesquisar.

Lakatos e Marconi (2000, p. 18-21) dividem o conhecimento em popular, filosófico, religioso e científico.

Conhecimento científico é racional, visa explicar “por que” e “como” os fenômenos ocorrem na tentativa de evidenciar os fatos que estão correlacionados. Difere-se do conhecimento popular pela forma, o modo ou método e os instrumentos do “conhecer”. (LAKATOS; MARCONI, 2000, p.16).



Com vários problemas sociais o Brasil ainda não desfruta de uma comunidade acadêmica satisfatória com relação a sua população. Nas várias regiões em que se divide este país, em muitas delas não se tem a estrutura necessária e não se fornece a oportunidade para o povo adquirir e explorar o conhecimento científico, ficando este ainda restrito as classes sociais de maior poder aquisitivo.

Este problema vem sendo corrigido ao longo do tempo, mas ainda não foram atingidos níveis suficientes de pesquisadores científicos. A necessidade das pessoas menos privilegiadas terem que começar logo cedo a sustentar suas famílias, leva estas a uma desmotivação por uma vida acadêmica, e conseqüentemente dificulta o andamento do processo de aprendizagem da sociedade em relação ao conhecimento científico, ficando o conhecimento popular o mais encontrado no Brasil.

Para Lakatos e Marconi (2000, p. 18) “o conhecimento popular é valorativo por excelência, pois se fundamenta numa seleção operada com base em estados de ânimo e emoções”. O conhecimento popular também pode ser reflexivo, assistemático, verificável, falível e inexato.

Continuando-se a falar do conhecimento científico, ele também é real (factual), suas proposições ou hipóteses têm sua veracidade ou falsidade conhecida por meio da experimentação e não apenas pela razão, é sistemático, verificável, falível e aproximadamente exato, pois novas proposições e o desenvolvimento de técnicas podem reformular uma teoria já existente. (LAKATOS; MARCONI, 2000, p.20).

O conhecimento científico difere-se do filosófico e religioso nas seguintes características: do filosófico por não ser racional e do religioso por não ser inspiracional.

No sentido de fazer uma pesquisa que busque explicar e melhorar fatores do cotidiano da administração pública, é mais coerente que este trabalho tenha como base os procedimentos metodológicos do conhecimento científico.

Para Raupp e Beuren (2006, p.76):

No rol dos procedimentos metodológicos estão os delineamentos, que possuem um importante papel na pesquisa científica, no sentido de articular planos e estruturas a fim de obter respostas para os problemas de estudo. Não há um tipo de delineamento particular para o estudo de questões relacionadas à contabilidade. No entanto, encontram-se tipos de pesquisas que mais se ajustam à investigação de problemas desta área do conhecimento.

A seguir o estudo é delimitado por algumas abordagens metodológicas que visa à necessidade do aprimoramento dentro do tema que está sendo explorado.

### 1.5.1 Definição da Estratégia Metodológica

Esta monografia adota procedimentos metodológicos que melhor se enquadrem aos objetivos da pesquisa proposta. Segundo Lakatos e Marconi (1982, p. 189), monografia “trata-se de um estudo sobre um tema específico ou particular, com suficiente valor representativo e que obedece a rigorosa metodologia”.

De acordo com Raupp e Beuren (2006, p. 79) algumas tipologias de delineamento de pesquisas, são mais aplicadas à área de conhecimento da contabilidade e elas são agrupadas em três categorias: Quanto ao objetivo (exploratória, descritiva e explicativa); quanto aos procedimentos (estudo de caso, levantamento, pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental); e finalmente quanto a abordagem do problema (pesquisa qualitativa e a quantitativa).

Para ser exploratória, o tema a ser pesquisado necessita ser pouco conhecido, tendo assim a obrigatoriedade de se adquirir maior conhecimento sobre o assunto, de modo a torná-lo claro e proporcionar uma visão geral do fato a ser estudado.

No caso da pesquisa descritiva, é analisado o comportamento do meio, população, ou fenômeno, descrevendo os acontecimentos, mudanças ou o estabelecimento de relações entre as variáveis do fenômeno ocorrido. Se a pesquisa descritiva relata os acontecimentos, a pesquisa explicativa leva ao conhecimento do porque o fenômeno aconteceu, identificando os fatos ou fatores que levaram ao desenvolvimento de determinada consequência ou forma.

Então quanto aos objetivos o estudo se enquadra em pesquisa descritiva, pois conforme Andrade (2002 *apud* RAUPP; BEUREN, 2006, p. 81) a pesquisa descritiva tentará descrever os fatos (notícias de jornais ou internet) recorrendo-se a observação do que foi relatado, buscando analisar, interpretar e classificar o problema sem interferir nele.

A pesquisa também pode ser considerada explicativa, pois conforme Andrade (2002 *apud* RAUPP; BEUREN, 2006, p. 82) “a pesquisa explicativa é um tipo de pesquisa mais complexa, pois, além de registrar, analisar, classificar e interpretar os fenômenos estudados, procura identificar seus fatores determinantes”.

O trabalho identifica os tipos de acontecimentos dentro da amostra, que determinem os tipos de fraudes nos processos licitatórios na gestão pública. Estas fraudes são analisadas e explicadas no decorrer da pesquisa, identificando-se também quais os procedimentos que podem ser utilizados no intuito de inibir estes fatos ocorridos.

De acordo com a tipologia de pesquisa quanto aos procedimentos, o estudo sobre as fraudes comuns na aquisição de bens através de licitação utiliza a pesquisa bibliográfica e adotou-se também a pesquisa documental.

Bibliográfica porque segundo Cervo e Bervian (1983 *apud* RAUPP; BEUREN, 2006, p. 86)

Explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Para Raupp e Beuren (2006, p. 89) a pesquisa documental, devido suas características, pode chegar a ser confundida com a pesquisa bibliográfica. Gil (1999 *apud* RAUPP; BEUREN, 2006, p. 89) nos relata que a diferença entre pesquisa bibliográfica e documental, esta na natureza das fontes de ambas as pesquisas. A bibliográfica utiliza-se principalmente da contribuição de vários autores sobre determinada temática de estudo, já a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser elaborados de acordo com os objetivos de pesquisa.

De acordo com a tipologia de pesquisa sobre a abordagem do problema, é utilizada a pesquisa qualitativa, pois o objetivo é analisar leis e fraudes tentando dar sugestões de como podem ser evitados certos procedimentos que acarretam prejuízos a administração pública. Segundo Raupp e Beuren (2006, p. 92) é bastante comum na contabilidade o uso de uma abordagem qualitativa como tipologia de pesquisa. Apesar de a contabilidade lidar intensamente com números, ela é uma ciência social, e não uma ciência exata, o que justifica a relevância do uso da abordagem qualitativa.

Richardson (1999 *apud* RAUPP; BEUREN, 2006, p. 91) menciona que:

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais. Ressalta também que podem contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

A pesquisa também pode ser considerada quantitativa, pois traz dois gráficos que apresentam dados estatísticos sobre a incidência das fraudes nas esferas de governo e quais são os tipos de fraudes que mais são cometidas dentro da amostra da pesquisa.

Segundo Raupp e Beuren (2006, p. 92) “a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados”.

Neste sentido a pesquisa qualitativa atinge com maior eficácia que a pesquisa quantitativa os objetivos pretendidos neste trabalho sendo o último não menos importante para se elencar dados que interessam no desenvolvimento da pesquisa na forma qualitativa.

### **1.5.2 Coleta e Análise de Dados**

Buscar dados entre os anos de 1990 a 2008 e compor as informações através da internet, jornais, livros, e outros tipos de documentos que relatem ou expliquem fatos sobre fraudes em licitações para aquisição de bens de consumo e permanente.

Buscar na internet através de sítios eletrônicos do governo nas três esferas do poder (federal, estadual e municipal), também buscar em sítios eletrônicos que tem como tema principal as licitações e em sítios eletrônicos de jornais e revistas que trazem matérias polêmicas sobre escândalos e fraudes envolvendo a administração pública no Brasil.

Afim de um maior entendimento sobre os problemas no andamento dos processos licitatórios dentro das repartições públicas serão coletados dados sobre relatórios de auditorias, sendo verificadas as diligências dos Tribunais de Contas a cerca dos problemas ocorridos.

Finalmente, é necessário que sejam feitas amplas pesquisas em livros na área de licitações, fraudes e crimes envolvendo aquisição de bens por parte do poder público estatal. Estas bibliografias servem para fazer um comparativo entre os autores, verificando seus entendimentos em relação às leis, fraudes e os processos que regulam as compras públicas.

## **1.6 LIMITAÇÃO DA PESQUISA**

O presente estudo trata das fraudes comuns na aquisição de bens de consumo e permanente através de processos licitatórios, não tem como propósito as licitações para contratação de serviços, obras, etc. Limita-se a verificação dos tipos de fraudes mais comuns na aquisição de bens através de processos licitatórios, abrangendo processos federais, estaduais e municipais.

A pesquisa tem como base, notícias e relatórios que apontem irregularidades nos gastos públicos na compra de materiais de diversos tipos, utilizados no funcionamento dos órgãos do poder público. Considerando-se o grau limitado na neutralidade envolvida os

princípios da transparência e publicidade são, sob a ótica da doutrina contábil, apenas presumidos.

## 1.7 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

No intuito de apresentar este trabalho de forma organizada, o mesmo foi estruturado em quatro capítulos.

O primeiro, denominado introdução, apresenta os aspectos que serão tratados dentro desta pesquisa, tema e problema, os objetivos (geral e específico), a justificativa do presente estudo, a delimitação da pesquisa, a estrutura do trabalho e a metodologia a ser aplicada.

O segundo capítulo apresenta a fundamentação teórica dos temas básicos ligados aos conceitos destacados para o assunto desta monografia. Neste capítulo busca-se fazer o enquadramento legal das licitações e sobre alguns temas que repercutem sobre a pesquisa proposta.

O terceiro capítulo contém a pesquisa realizada na pretensão de cumprir com os objetivos propostos no presente projeto. Neste capítulo busca-se falar a respeito das fraudes, mostrando os tipos de fraudes nas licitações para aquisições de bens e comentando sobre o novo tipo de forma de estudos das fraudes, a contabilidade forense.

Por último, o quarto capítulo aborda as considerações finais, enfocando quais objetivos foram cumpridos, outras constatações a serem feitas e recomendações para futuros trabalhos.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Estado é uma organização política formada através da consciência de um povo abrangendo um determinado território e que tem como atribuições principais gerenciar, estruturar e regular os procedimentos a serem realizados por uma sociedade. É dever do estado, proporcionar segurança, saúde, educação para toda população submetida a seus cuidados.

É bastante antigo o conhecimento a respeito do estado, Aristóteles já conceituava as necessidades básicas do estado que de acordo com Silva (2003, p. 21) na concepção Aristotélica, as finalidades são a segurança e o bem comum, ainda Silva (2003, p. 23 - 24) cita outra teoria, a do Estado Moderno em que o estado se classifica como intervencionista, influenciando o processo de formação e distribuição de riquezas, e tem o dever de estabelecer o equilíbrio geral das estruturas institucionais (jurídica, política, moral e religiosa).

Enquanto, de acordo com Silva (2003, p. 21) Aristóteles em seu tempo, já apresentava a visão de que o estado trabalha para o povo para garantir suas necessidades básicas, na teoria do estado moderno as preocupações aumentam, pois a população e a complexidade de se administrar diferentes instituições jurídicas, econômicas, morais e religiosas se expandem e o governo é obrigado a intervir através das finanças públicas para estabelecer um equilíbrio geral das estruturas institucionais.

No Brasil o Estado se divide em três poderes, o poder legislativo que tem função normativa, poder executivo com função administrativa e poder judiciário com função judicativa.

Todo o procedimento que o Estado se submete é para garantir as necessidades básicas do povo que o institui. Os conceitos de povo e Estado estão diretamente ligados e segundo Roland (2004):

Não há povo sem organização política, assim como não há organização política sem povo, pois ambos tem a mesma origem. Assim, povo é a dimensão humana do Estado, e a dinâmica entre povo e Estado é tão íntima que é possível afirmar que o povo não subsiste sem a organização e o poder do Estado, de forma que inexistindo um ou outro, levaria ao desaparecimento do povo.

Sendo assim o Estado se planeja através do orçamento para conseguir gerenciar as necessidades do povo. Uma das formas de se controlar os gastos efetuados através dos programas de governo são os procedimentos licitatórios.

O conceito de licitação surge de forma ainda primitiva na idade média. Conforme Truran (2007) foram nos Estados medievais da Europa, que os procedimentos de licitação

começaram a ser utilizados através de um sistema denominado “Vela e Pregão”, esse consistia em apregoar-se a obra desejada e, enquanto ardia uma vela, os construtores interessados faziam suas ofertas, quando a chama se extinguia, entregava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço para o Estado.

No Brasil, a licitação surge a mais de cento e quarenta anos através do decreto 2.926 de 14.05.1862, neste decreto ainda era utilizado o nome arrematação, este nome lembra a origem da palavra licitação que conforme Truran (2007) provém do latim “lititatione”, ou seja, arrematar em leilão. Após o decreto 2.926 de 1862, a licitação foi consolidada pelo decreto 4.536 de 1922, que organizou a contabilidade da união.

A palavra licitação aparece pela primeira vez no direito público brasileiro em 25.02.1967 através do Decreto-lei nº 200, que estabeleceu a reforma administrativa federal e instituiu no seu art. 127 as modalidades de licitação, concorrência, tomada de preços e convite. Entretanto, foi somente em 1968, através da Lei nº 5.456 que as normas relativas às licitações previstas no Decreto-lei nº 200 foram estendidas aos estados e municípios. (CONLICITAÇÃO, 2008)

Conforme o sítio eletrônico Conlicitação (2008), em 1986 foi instituído no Brasil o primeiro estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos através do Decreto-lei 2.300, atualizado em 1987 através dos Decretos-lei 2.348 e 2.360.

Com a nova Constituição Federal de 1988 pode-se observar no art. 37, XXI a obrigatoriedade de licitar como princípio constitucional.

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Finalmente em 1993 através da Lei 8.666 é reforçado o Art. 37, XXI da Constituição Federal, esta lei e suas alterações feitas pelas Leis 8.883/94, 9.648/98 e 9.854/99 é que servem de alicerce para o enquadramento legal que será realizado no presente trabalho.

Historicamente todas as leis que dizem respeito ao tema licitação foram evoluindo na busca de uma maior transparência e economia aos cofres públicos, um exemplo disso é a Lei 10.520 de 2002 que cria uma nova modalidade de licitação, o pregão, este procura maior agilidade no processo de contratações por parte dos órgãos públicos, também surge como uma ferramenta importante no controle e tentativa de se evitar as fraudes muito comuns na administração pública brasileira.

Este trabalho além de fazer um enquadramento legal ao tema licitação, também procura identificar alguns tipos de fraudes mais comuns em processos de compras de materiais por parte dos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal.

O tema fraude é bastante polêmico, para Soares (2005, p. 77) fraude é “logro, engano, dolo, abuso de confiança, contrabando, manobra enganosa para enganar alguém; obtenção de vantagens de forma ilícita”. Em todos os ramos da administração pública a fraude se faz presente e para Soares (2005, p. 77) segundo a teoria da fraude o seu acontecimento é proveniente de três situações: A fraude acontece a partir do sistema, a fraude acontece a partir do agente e a fraude acontece a partir do envolvimento do sistema e do agente. Então para ter a fraude é preciso que tenham pessoas mal intencionadas e um sistema falho.

Mesmo após a evolução das leis, há acontecimentos suficientes para demonstrar que as fraudes não param de acontecer, talvez tenha havido uma diminuição, mas a erradicação esta longe de ficar completa.

Um novo ramo da contabilidade que auxilia no controle das fraudes e crimes é a Contabilidade Forense, esse tipo de contabilidade ainda não é muito conhecido e é pouco discutido no meio acadêmico e profissional. Conforme Cardoso (2008):

A Contabilidade Forense se apresenta como uma evolução do processo de controle do patrimônio, expandindo suas fronteiras além da coleta, do registro e da divulgação das informações contábeis. Dessa forma, ao se tornar a ciência responsável pelo combate à fraude, qualifica-se como estrutura capaz de produzir provas hábeis e admissíveis em juízo, implicando o domínio de conhecimentos contábeis, de procedimentos de investigação especiais e multidisciplinares, inclusive.

No que tange a fraude o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) assim conceitua “o termo fraude refere-se a ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis”. Não podem ser confundidos os erros com as fraudes, pois conforme CFC “erro refere-se a ato não intencional na elaboração de registros e demonstrações contábeis, que resulte em incorreções deles”.

Após as definições sobre fraudes e erros trazidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, a contabilidade forense deve ter a preocupação de trabalhar apenas as fraudes, ou seja, os atos intencionais de burlar processos, separando-se destes os erros ou atos não intencionais, cometidos por falta de conhecimento sobre os procedimentos licitatórios.

Este ramo da contabilidade terá destaque na parte da análise da pesquisa, como um forte procedimento para se prevenir ou solucionar as fraudes que acontecem nas licitações, tema que começa a ser abordado a partir do próximo tópico.



## 2.1 LICITAÇÕES

As licitações vêm normatizando os gastos públicos no Brasil desde 1862, e até então foram diversas as mudanças feitas para que este processo torne-se mais confiável e transparente.

Meirelles (2007, p. 27) conceitua licitação da seguinte forma “A licitação é o procedimento administrativo através do qual a Administração Pública seleciona a proposta que oferece mais vantagens para o contrato de seu interesse.”

Na intenção de ir além do que ensina Meirelles, busca-se em Di Pietro (1994, p. 254) a seguinte afirmação “A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual”.

Pode-se perceber que a licitação não depende apenas da vontade do ente público, há uma necessidade de que as empresas privadas queiram participar e ofertar seus produtos e serviços de forma a ocorrer o processo licitatório. Sem a vontade das duas partes a licitação não se completa.

Então, a licitação é a competição na qual a Administração pública submete as empresas para adquirir de forma mais vantajosa bens e serviços de seu interesse. Deve garantir igualdade de competição a todos os participantes não devendo haver privilégios, sob o risco de estar desrespeitando seus próprios princípios norteadores.

A licitação visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

A finalidade da concorrência pública (licitação) é precisamente a de, mediante publicidade adequada, limitar o arbítrio, restringir o âmbito das opções, cercear a livre escolha dos candidatos, tornar objetivos os requisitos das propostas, a fim de impedir soluções pessoais e que não sejam inspiradas no interesse público. (SILVA *apud* MEIRELLES, 2007, p. 28)

Dentre as finalidades das licitações tem-se a de inibir práticas ilícitas e também obter a contratação mais vantajosa para a administração pública, para que isso ocorra, é preciso seguir uma sucessão ordenada de atos por ela praticada para que os objetivos sejam alcançados. É de responsabilidade da administração conforme Di Pietro (1994, p. 254) “o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações,(...), etc”. Meirelles (2007, p. 29 – 30) complementa a afirmação de Di Pietro informando, que estes atos praticados pela

administração, devem obedecer de forma rigorosa ao estabelecido em lei e não pode admitir discricionariedade na sua realização. Como regra geral as licitações buscam a proposta que apresenta menor preço, mas, em determinados casos, a técnica pode ser preponderante.

Aspectos de extrema relevância são os princípios da Lei de licitações, que baseados nos princípios descritos na Constituição Federal de 1988, norteiam os procedimentos a serem seguidos pelos processos licitatórios.

### **2.1.1 Princípios da Licitação**

Ao se falar em princípios pensa-se nos princípios de cada ser humano, que muitas vezes são diferentes uns dos outros, pois depende do tipo de educação que é submetida cada pessoa. Nas licitações não é possível deixar que os princípios das pessoas interfiram nos procedimentos, pois assim não se alcançaria uma padronização, tornando-se desorganizado o certame, cada pessoa seguindo seus interesses e deixando de atender o objetivo principal que é a contratação com a maior economia, de um serviço ou produto de relativa qualidade atendendo de forma geral a população interessada.

Por isso a Lei 8.666/93 segue princípios padronizados que devem ser obedecidos por todos os participantes do processo.

O Art. 3º da Lei 8.666/93 dita que as licitações devem observar o princípio constitucional da isonomia, e os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O princípio constitucional da isonomia é um dos mais importantes, ele está na Constituição Federal do Brasil, e prima pela igualdade. Conforme Niebuhr (2000, p. 50-51) a igualdade constitui um valor que, embora a variação de significados imposta pela história e filosofia, se fez a base do que hoje é denominado Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. É este valor de direito que o princípio da isonomia revela. Ainda Niebuhr (2000, p. 163) nos fala que “O princípio da isonomia é conceituado como princípio jurídico que incorpora a amplitude do valor social de igualdade.”

Meirelles (2007, p. 35, grifo do autor) afirma que “A *igualdade entre os licitantes* é princípio primordial da licitação”. A própria Constituição Federal (Art. 37, XXI, grifo meu) menciona igualdade:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure **igualdade** de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O princípio da igualdade busca uma padronização dos atos. Todas as empresas devem ter os mesmos direitos para participação no certame. Segundo Meirelles (2007, p. 35) O princípio da igualdade entre os licitantes proíbe cláusula ou cláusulas discriminatórias ou o julgamento tendencioso que desiguale os iguais ou iguale os desiguais, favorecendo a uns e prejudicando a outros, com exigências inúteis ao serviço público, mas privilegiando determinados candidatos. Ainda para Meirelles (2007, p. 35) “Essa é a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre perseguição ou favoritismo administrativo [...]”.

Um exemplo do princípio de igualdade nas licitações pode ser na especificação do material a ser adquirido, se esta for direcionada a apenas uma determinada marca, as outras não poderão ofertar proposta por não apresentarem o material na especificação solicitada pela administração pública, sendo assim a uma restrição a competitividade e desrespeito ao princípio de igualdade entre os participantes. Este exemplo serve para mais um dos princípios licitatórios, o da legalidade, que será comentado na seqüência, pois na lei de licitações é proibida a especificação com marca ou que direcione a uma única marca, feito este direcionamento não se cumpre a legalidade do processo.

O princípio da legalidade informa, que todo processo de aquisição de bens ou serviços por parte da administração pública deve seguir os tramites previstos em lei. Niebuhr (2000, p. 92) vai além, ele afirma que “para se controlar o poder público este deveria respeitar aquilo que estava prescrito no texto legislativo, não prejudicando as aspirações individuais”.

O princípio da legalidade é estritamente ligado ao da isonomia. Niebuhr (2000, p. 93) escreve que “[...] percebe-se que a lei é o intento de se objetivar e assegurar o respeito à igualdade”. Ele ainda afirma que “O valor da igualdade é o pressuposto da lei”.

Meirelles (2007, p. 42) conceitua o princípio da legalidade como “basilar de toda administração pública. Significa que toda atividade administrativa está sujeita aos mandamentos da lei e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de invalidade”.

Tudo o que precede a vida cotidiana, esta pautado na Lei, a moralidade e a ética são analisadas em virtude do que a lei proíbe ou não fazer, assim também são os procedimentos

licitatórios, tudo que pode ser feito em uma licitação é o que consta da Lei 8.666/93. O funcionário público ao contrário do privado só pode fazer aquilo que a Lei autoriza.

Conforme averba Caio Tácito (1996 *apud* NIEBUHR, 2000, p. 94) “ao contrário da pessoa de direito privado, que, como regra, tem a liberdade de fazer aquilo que a lei não proíbe, o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza expressa ou implicitamente”. Desse modo, a lei concernente à administração pública deve ser seguida a risca.

O próximo princípio a ser comentado é o da impessoalidade. Este afirma que não podem ser coagidos os participantes envolvidos no certame das licitações, também indica que todos os atos devem ser feitos para o bem da administração pública e não para alguns privilegiados. Para Niebuhr (2000, p. 100) é o princípio da impessoalidade que “fundamenta a despersonalização da atividade administrativa, [...], sempre pautado à satisfação dos interesses da coletividade”. Niebuhr (2000, p. 101) ainda afirma que a intenção deste princípio “é restringir a atuação do agente público àquilo que é permitido ou previsto na legislação, impossibilitando-o de agir conforme suas conveniências”.

A atividade administrativa de um funcionário público deve ser entendida como o auxílio à população interna e externa da sua instituição, na procura do melhor para todo o povo e não apenas para um único indivíduo. A ação do agente público deve estar restrita aos interesses da sociedade, traduzido na legislação vigente.

Para Meirelles (2007, p. 42) o princípio da impessoalidade “exige que a administração trate os administrados sem perseguições e sem favorecimentos, como consectário do princípio da igualdade de todos perante a lei. O interesse público deve ser o único objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo”.

Um exemplo de violação ao princípio da impessoalidade é o pagamento de propinas por parte dos empresários a agentes públicos para que estes favoreçam a empresa durante os procedimentos licitatórios. Neste sentido, o agente público não está agindo em favorecimento da coletividade, esta sim, agindo com pessoalidade, colocando seus interesses a frente da instituição, significando estar em total desacordo ao princípio da impessoalidade. Este tipo de exemplo pode ser utilizado ao próximo princípio a ser comentado, o da moralidade, pois se o funcionário aceitou propina ele não está agindo de boa fé, ou de maneira honesta, estando ele fora da moralidade necessária e exigida para as licitações.

O administrador público deve ter seus direitos respeitados e ter a liberdade para praticar o que é de interesse para seu órgão. A finalidade da entidade pública é trabalhar no melhoramento das atividades básicas para a população, o princípio da impessoalidade nos

procedimentos licitatórios serve como garantia do respeito do agente público para com seu empregador, o povo.

Niebuhr (2000, p. 103, grifo do autor) faz a seguinte colocação em relação ao princípio da impessoalidade:

Desde a feitura do edital é vedada a inclusão de exigências a serem apuradas subjetivamente, como, *verbi grati*, o mais eficaz, bonito, confortável, sem que se faça acompanhar de critérios objetivos que os determinem. E assim o princípio se prolonga até o julgamento, impedindo que os agentes administrativos cotejem as propostas de acordo com gastos pessoais. Visando a garantir a equidade, repelem-se ao máximo as considerações subjetivas, devendo a licitação reger-se pelo interesse público.

Mais um dos princípios é o da moralidade, que impõe tratar licitantes e outros com honestidade, sem pretender prejudicá-los.

Segundo Niebuhr (2005, p. 45) o princípio da moralidade exige que os agentes administrativos envolvidos em processos licitatórios atuem de boa fé, de maneira digna e honesta, sem esconderem dados ou informações, sem pretenderem receber vantagens indevidas, ainda que favoráveis à administração.

Enfim o princípio da moralidade relaciona-se aos padrões morais, isto é, aos comportamentos reputados como honestos e virtuosos pelos membros da sociedade.

É importante também comentar o princípio da publicidade, este princípio busca a transparência e divulgação de todos os procedimentos realizados, antes, durante e depois do processo licitatório. Meirelles (2007, p. 32-34) deduz que “não há, nem pode haver, licitação sigilosa. Se seu objeto exigir sigilo em prol da segurança nacional, será contratado com dispensa de licitação. Nunca, porém, haverá licitação secreta, porque é da sua natureza a divulgação de todos os seus atos [...]”. Niebuhr (2000, p. 104) comenta “a publicidade é essencial ao Estado de Direito, à democracia, à cidadania e à legitimidade”.

Todo e qualquer cidadão deve ser informado e incentivado a fiscalizar e se interar de todos os procedimentos realizados pelos governantes, para isso a publicidade dos atos do governo se torna de suma importância para toda sociedade.

Na licitação, a publicidade começa, no momento do lançamento do instrumento convocatório, que é onde o negócio de interesse da Administração, torna-se público a todas as empresas ou outrem, que quiserem participar do processo.

Meirelles (2007, p. 34, grifo do autor) cita a abrangência da publicidade de licitação:

abrange desde a divulgação do *aviso* de sua abertura até o conhecimento do edital e de todos os seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões relacionados com o processo licitatório, desde que solicitados em forma legal e por quem tenha legitimidade para pedi-los. Essa publicidade se fará, conforme o caso,

pela afixação do edital em recinto aberto ao público, pelas publicações no órgão oficial, pela divulgação na imprensa particular e pelos demais meios de comunicação em massa [...], conforme a modalidade e importância da licitação. Completa-se a publicidade do procedimento licitatório com abertura dos envelopes de documentação e propostas *em público* e com a subsequente publicação oficial das decisões dos órgãos julgadores e do respectivo contrato, ainda que resumidamente [...]. Sem essa publicidade a licitação e o contrato tornam-se passíveis de anulação.

Para entender melhor o princípio da publicidade é importante que se mostre um exemplo de desrespeito a este princípio. Se uma entidade pública lança um edital e não faz uma ampla divulgação, menos empresas terão conhecimento da licitação e não poderão ofertar propostas no certame, podendo assim, serem avisadas apenas as empresas que são de preferência da administração desta entidade, não havendo uma concorrência suficiente para garantir economicidade aos cofres públicos.

Outro princípio importante é o da vinculação ao instrumento convocatório, este tem como fator principal seguir as formalidades que convocam a participação no certame licitatório. Esse princípio também é chamado, por Hely Lopes Meirelles (2007, p. 39) e Joel de Menezes Niebuhr (2005, p. 44), de princípio da vinculação ao edital.

Vinculação ao edital porque tudo que consta no edital deve ser respeitado, sendo que o edital deve estar pautado na Lei 8.666/93, seguindo o princípio da legalidade já comentado neste trabalho.

Dallari (*apud* NIEBUHR, 2000, p. 110) assevera: “O edital há de ser completo, de molde a fornecer uma antevista de tudo que possa vir ocorrer no decurso das fases subsequentes da licitação”.

A administração pública não pode colocar nada no instrumento convocatório que possa frustrar a formulação de propostas por parte dos licitantes.

Meirelles (2007, p. 40) reforça que “O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu”.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório nos mostra o quanto é importante um edital bem formulado, pois pode reduzir as chances de fraudes e é um fator a ser considerado no combate as falhas que ainda estão contidas na lei.

Para o princípio da vinculação do edital poderia ser utilizado o mesmo exemplo do princípio da igualdade, onde há o direcionamento da marca do produto a ser adquirido. Mas no intuito de diferenciar do exemplo já citado, pode-se utilizar na mesma linha de raciocínio, uma especificação incompleta da mercadoria a ser adquirida. Se a especificação que consta do instrumento convocatório estiver incompleta ou erroneamente escrita, a empresa que participar da licitação poderá se beneficiar e cobrar por um produto de qualidade questionável

o valor da mercadoria que a administração realmente necessita. A administração não vai poder questionar a empresa na hora da entrega do material, pois a especificação daquilo que esta sendo entregue atende aquela descrita no instrumento convocatório, tendo a entidade pública de arcar com seu erro.

Após os comentários sobre o princípio da vinculação ao edital, cita-se o princípio do julgamento objetivo, este está diretamente ligado ao edital, pois ele se baseia nos critérios dispostos no edital para julgar propostas e tomar as decisões necessárias para o correto andamento do processo. Este princípio, leciona que os julgamentos tornem-se o menos subjetivos possíveis, pois qualquer decisão que possa ter um mínimo de subjetividade pode ser passível de contestação por parte dos licitantes, que poderão através da justiça obter anulação do processo em questão.

Neste sentido Sundfeld (1995 *apud* NIEBUHR, 2005, p. 50) preleciona que “o julgamento objetivo, obrigando que a decisão seja feita a partir de pautas firmes e concretas, é princípio voltado à interdição do subjetivismo e do personalismo, que põem a perder o caráter igualitário do certame”.

Julgar é um fator determinante no certame, não pode ser feito de forma inconseqüente, obscura, subjetiva, deve-se ter em mente o que foi estabelecido no instrumento convocatório, respeitando-se a especificação, preço médio de mercado, dentre outros fatores que trazem confiabilidade na compra a ser realizada.

O princípio do *julgamento objetivo* afasta o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a se aterem ao critério prefixado pela administração, levando sempre em consideração o interesse do serviço público, os fatores qualidade, rendimento, eficiência, durabilidade, preço, prazo, financiamento, carência e outras condições pertinentes pedidas ou admitidas pelo edital. (MEIRELLES, 2007, p. 40, grifo do autor).

O princípio do julgamento objetivo está atrelado ao do instrumento convocatório, tendo os agentes públicos julgar com clareza baseando-se no que está descrito no edital. Um exemplo deste princípio, pegando por base o pregão presencial. Empresas estão ofertando seus lances e chegam a um valor final, mas este valor ainda esta acima da pesquisa média de mercado que consta do instrumento convocatório. Estas empresas argumentam com o pregoeiro que o preço de mercado descrito no processo não condiz com a real situação dos valores desta mercadoria. O pregoeiro deve ou não aceitar a proposta ofertada no certame?

A resposta do pregoeiro deve ser negativa, o julgamento correto é o de anular o item ou a licitação se for apenas este item o objeto do certame, para que sejam realizadas novas pesquisas de mercado verificando se os valores estão ou não em conformidade com os

praticados pelas empresas. Em caso do pregoeiro dar um julgamento positivo, ele estará arcando com a responsabilidade de não respeitar o instrumento convocatório e o de estar fazendo um julgamento equivocado podendo talvez fazer a compra do produto a preço elevado, abrindo margens para futuras contestações sobre o procedimento licitatório em questão, desrespeitando o princípio do julgamento objetivo.

Todos estes princípios se relacionam para a formação da base dos procedimentos licitatórios, nada que diz respeito a licitações podem fugir as regras impostas por eles.

Respeitados os princípios, pode-se agora falar sobre como acontecem às compras de bens nas licitações.

### 2.1.2 Compras

Esta é uma parte muito importante dentro da lei de licitações, é onde será definido o objeto, e todas as especificações necessárias para que os órgãos públicos adquiram de forma correta o que se pretende para manutenção dos serviços à sociedade.

Figueiredo (2002, p. 45) define compra como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. Meirelles (2007, p. 64) afirma que a “compra, objeto da licitação, é a mesma compra e venda dos Códigos Civil e Comercial, ou seja, contrato pelo qual uma das partes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e a outra, a pagar-lhe certo preço em dinheiro”. Quer dizer que uma pessoa ou empresa vende algum produto, e a administração pública se compromete a pagá-lo.

Para adquirir o que necessita sem margens para erros ou complicações na hora do recebimento do material é necessária a especificação adequada dos produtos/equipamentos que se está comprando, no mínimo deve-se indicar no memorial descritivo do processo, a qualidade e a quantidade a ser comprada, bem como as condições em que se deseja adquirir.

Completando a afirmação do parágrafo anterior Figueiredo (2002, p. 51, grifo do autor) diz que “As **compras** somente poderão ser feitas com a adequada caracterização do **seu objeto** e a **indicação dos recursos orçamentários** para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”. Para completar o raciocínio sobre o que é essencial dentro das compras, Meirelles (2007, p. 64) fala que “A perfeita caracterização do objeto da compra é essencial para possibilitar a correta formulação das propostas e o oferecimento das vantagens do negócio, [...]”.



A indicação de recursos orçamentários de que trata Figueiredo, é regulamentada na Lei 4.320/64 em seu capítulo 3º(terceiro), Da Despesa, segundo Cruz (1988, p. 90) tem-se pelo menos três estágios obrigatórios na realização da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento.

Antes da realização da despesa no processo de licitação, é obrigatório o bloqueio orçamentário, nenhum processo pode ser realizado, sem a garantia devida de separação da dotação orçamentária informando a intenção de compra por parte da entidade pública do valor previsto da mercadoria.

O órgão público para honrar seu compromisso com a contratada, deverá dispor de adequada cobertura orçamentária, separando a reserva de dotação orçamentária antes da assinatura do contrato. Somente após a concretização e assinatura contratual é emitido o empenho que é formalizado no documento denominado nota de empenho, que segundo Carvalho (2005, p. 225) “ao se emitir um empenho, o ordenador de despesas deve deduzir o seu valor da dotação adequada à despesa a realizar, por força do compromisso assumido, não podendo, jamais, o seu valor exceder o saldo da dotação”.

Significa que, o valor da aquisição a ser emitida na nota de empenho nunca poderá ultrapassar o valor disponível do orçamento do órgão público contratante.

A Lei 4.320/64 em seu Art. 58 conceitua “empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

São três as modalidades de empenho. Conforme Cruz (1988, p. 93) tem-se os empenhos:

Ordinário: Empenhos para despesas que tenham parcela única e cujo valor seja conhecido “*priori*”.

Estimativa: Empenho para despesas cujo valor exato do montante não possa ser determinado “*a priori*”.

Global: Empenho para despesas contratadas e outras sujeitas ao parcelamento. O valor é determinado “*a priori*” e as apropriações de despesas se dão “*a posteriori*”

Depois da adjudicação e homologação do processo ao vencedor, é celebrado o contrato entre as partes e efetuado o empenho global do valor da aquisição da mercadoria no processo licitatório. Conforme Art. 62 da Lei 4.320/64 “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

A liquidação acontece após a celebração do contrato da administração com terceiros, e conforme Cruz (1988, p. 93) “na liquidação são verificados os documentos e os controles de entrada dos materiais ou os registros da efetiva prestação dos serviços”.

O estágio de liquidação nada mais é do que o momento em que a empresa, entrega os produtos ofertados no certame, com suas respectivas notas fiscais, havendo uma conferência por parte do representante da entidade pública, dos dados que constam da nota com a especificação do material que se está entregando, fazendo-se um comparativo com o descritivo explicitado no edital ou convite de licitação. Se tudo estiver em conformidade prossegue-se a efetuação do pagamento ao credor. O pagamento é o estágio em que o credor recebe o crédito (valor da venda) a que tem direito.

É correto quando se trata de compras para administração pública, que o agente envolvido no processo, pense que está adquirindo algo como se fosse para si, pois é inevitável pensar que quando alguém vai utilizar seu dinheiro, procure o que o traz mais economia e que o objeto a ser adquirido atenda toda a sua necessidade, esse também deve ser o pensamento dos que estão comprando para a administração pública. Neste sentido Meirelles (2007, p. 64) nos diz que sempre que possível às condições para aquisição e pagamento deve ser semelhante às praticadas pelo setor privado.

Meirelles (2007, p. 65) ainda afirma que a compra deve realizar-se sempre através de contrato bilateral perfeito, cumulativo e oneroso, ou seja, com obrigações iguais para as duas ou mais partes envolvidas. O contrato também é real, porque visa diretamente ao objeto a ser adquirido.

Contrato bilateral perfeito é quando a administração pública, consegue adquirir o objeto de seu interesse, dentro das regras impostas pelo edital, e por esse objeto paga ao fornecedor sem atrasos, mantendo-se as duas partes satisfeitas. Ambos respeitam os termos estabelecidos em contrato.

As compras devem observar uma ampla estimativa de preço e o princípio da padronização. A padronização sempre que possível deve ser adotada, segundo Figueiredo (2002, p. 53) a padronização “não é opção da Administração. A sua adoção visa colher benefícios, impondo a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, condições de manutenção, assistência técnica e garantia dos bens a serem adquiridos”.

O princípio da padronização impõe que as compras de materiais, equipamentos e gêneros de uso comum na Administração se realizem mediante especificações uniformes, que dentre outras coisas, busquem compatibilizar a técnica com o desempenho e igualar as condições de manutenção e assistência técnica, [...]. (MEIRELLES, 2007, p. 66)

Por fim, as compras devem atender aos mesmos requisitos que constam no Art. 12 da Lei 8.666/93 que trata das obras e serviços, mas principalmente conforme Meirelles (2007, p. 66-67) “aos requisitos segurança, funcionalidade, adequação ao interesse público e normas

técnicas adequadas. [...], a especificação-padrão de bens de uso comum deverá aliar a esses requisitos impositivos os da economicidade e facilidade de operação e manutenção”.

Para a realização das compras os processos licitatórios se dividem em modalidades e tipos de licitação, que são diferentes formas dentro da licitação para a compra dos diversos tipos de materiais e necessidades da administração pública.

### 2.1.3 Modalidades de Licitação

Por modalidade de licitação entende-se a forma com que se realiza o certame competitivo entre os fornecedores.

As modalidades de licitação são seis: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e a modalidade do pregão. Com exceção do pregão as outras cinco modalidades aparecem no texto da Lei 8.666/93.

Nesta parte do trabalho é importante comentar somente sobre concorrência, tomada de preços, convite e pregão. Concurso e leilão não fazem parte do contexto desta pesquisa, embora reconhecidamente úteis no contexto da administração pública brasileira.

É importante antes de se falar sobre as diferentes modalidades de licitação, comentar sobre os tipos de licitação que estão na lei 8.666/93 e são quatro: Menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta. Este último “maior lance ou oferta” não se faz necessário comentar no trabalho, pois é o tipo de licitação adotada pela modalidade leilão, que não será tratada nesta pesquisa.

**Menor Preço:** Neste tipo objetiva-se adquirir o produto ou serviço que atenda as especificações contidas no edital ou convite aceitando-se a proposta que ofertar o menor valor.

**Melhor Técnica:** Têm a intenção de adquirir o produto ou serviço da proposta que apresente valor igual ou inferior ao preço máximo fixado em edital atendendo quanto à qualificação técnica a avaliação e a classificação conforme tabela de pontuação previamente fixada, com pontuação igual ou superior ao valor mínimo fixado e apresentar o menor preço negociado.

**Técnica e preço:** Determina-se vencedor, o licitante que apresentar a proposta de maior valorização em média ponderada entre o preço ofertado e a classificação técnica conforme tabela de pontuação previamente fixada no edital.

Meirelles (2007, p. 79) “Do instrumento convocatório deve constar a modalidade e o tipo adequado ao certame, para orientar os licitantes e o julgamento das propostas”.

Após adquirir conhecimento sobre os tipos de licitação, pode-se começar a explicar as modalidades licitatórias.

#### **a) Concorrência:**

Esta é uma das mais complexas modalidades de licitação. Segundo Figueiredo (2002, p. 28) “é a modalidade entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução do seu objeto”. Niebuhr (2000, p. 118) afirma que “concorrência é a modalidade de licitação que contém o mais rigoroso procedimento, contemplando de forma ampla as exigências da equidade consubstanciadas primordialmente na isonomia. Destina-se às licitações de maior vulto econômico, [...]”.

A concorrência difere da tomada de preço, porque admite a participação de qualquer licitante através da convocação de maior amplitude. Na tomada de preços só podem participar interessados previamente cadastrados. A concorrência por se tratar de valores mais vultosos, difere-se das outras modalidades de licitação, com exceção do pregão que não apresenta limite de valores. Outra diferença em relação às demais, é que na concorrência os prazos para convocação são maiores, conforme pode ser verificado na afirmação abaixo, descrita por Meirelles.

Sobre concorrência Meirelles (2007, p. 79) afirma “é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, registrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com antecedência mínima de 45(quarenta e cinco) ou 30(trinta) dias”.

Outro fator importante a ser destacado é que antes de ser criada a modalidade pregão, a seleção dos interessados em participar do sistema de registro de preços, só poderia ser feita por meio de concorrência, com a edição da Lei 10.520/02 este sistema também foi autorizado para realização através de pregão.

Meirelles (2007, p. 80) escreve que a concorrência tem requisitos peculiares que são: a universalidade, a ampla publicidade, a habilitação preliminar, a idoneidade dos concorrentes, o julgamento por comissão.

Conceituam-se agora os requisitos peculiares a concorrência:

**Universalidade:** “possibilidade que se oferece a participação de quaisquer interessados no certame, independente de registro cadastral na Administração que a realiza ou

em qualquer outro órgão público ou particular. Sem a universalidade descaracteriza-se a concorrência”. (MEIRELLES, 2007, p. 80-81).

Significa que quaisquer empresas que tenham o interesse de participar do certame podem fazê-lo sem precisar de prévio registro, as únicas documentações que podem ser exigidas são os comprovantes de habilitação profissional, de capacidade técnica e de idoneidade financeira compatíveis com o objeto e valor da licitação, e isto deve ocorrer na fase preliminar de habilitação. Qualquer exigência que exceda a estas mencionadas vai em desacordo com o princípio da universalidade.

**Ampla Publicidade:** Trata-se da divulgação do edital, quanto mais exposto, melhor para a administração pública, sendo que esta divulgação deve ser realizada pelo menos uma vez no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município, conforme seja a entidade estatal promotora da licitação, sendo que a Lei 8.666/93 no art. 21. II, determina que o município efetue a divulgação de seus editais no Diário Oficial do Estado. Pode ser divulgado também em jornal de grande circulação no Estado ou na região onde será realizado o objeto da licitação.

**Habilitação Preliminar:** Segundo Meirelles (2007, p. 82) “é a verificação da idoneidade dos concorrentes, sob o quádruplo aspecto jurídico, fiscal, técnico e financeiro”. O art. 27 da Lei 8.666/93 é bem específico com relação a isto, ele afirma para habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados exclusivamente, documentação relativa à: habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal.

A Lei 8.666/93 em seus artigos de 27 a 33 dispõe sobre a habilitação para as empresas participarem dos processos licitatórios.

Exemplos de documentações referentes a habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal:

Documentos referente à **habilitação jurídica**: registro comercial, no caso de empresa individual; ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores, com a comprovação da publicação no Diário Oficial da ata arquivada, bem como das respectivas alterações, caso existam; inscrição do ato constitutivo no caso de sociedades simples, acompanhada de prova da eleição dos administradores ou diretoria em exercício; decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no país, e ato de registro ou autorização para funcionamento, expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir; as microempresas ou empresas de pequeno porte que pretendam usufruir os benefícios previstos

no Capítulo V da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, deverão enviar, obrigatoriamente, incluso no envelope nº 1 (Habilitação), declaração de que se enquadram nesta categoria jurídica empresarial, e que não se enquadram nas exceções do § 4º do art. 3º.

Documentos referentes a **regularidade fiscal**: prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); prova de inscrição no cadastro de contribuinte municipal ou estadual, se houver, relativo ao domicílio ou sede da licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; prova de regularidade fiscal para com a Fazenda Nacional, a ser realizado mediante apresentação da certidão conjunta de débitos relativos a tributos federais e a dívida ativa da união expedida pela Secretaria da Receita Federal; prova de regularidade fiscal para com a Fazenda Estadual do domicílio ou sede da licitante, expedida pelo órgão competente; caso o licitante seja de outra Unidade da Federação deverá apresentar, também, a regularidade para com a Fazenda do Estado de Santa Catarina; prova de regularidade fiscal para com a Fazenda Municipal do domicílio ou sede da licitante expedida pelo órgão competente; para os municípios que mantêm Cadastro Mobiliário e Imobiliário separados, as proponentes deverão apresentar as duas certidões, isto é, Certidão sobre Tributos Imobiliários e Certidão sobre Tributos Mobiliários; prova de regularidade relativa à Seguridade Social – INSS; prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Documentos referentes à **qualificação econômico-financeiro**: balanço patrimonial do último exercício social (representado pelas contas de ativo e passivo) que comprove a boa situação financeira da empresa, acompanhadas dos termos de abertura e encerramento devidamente autenticados pela Junta Comercial do Estado, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizado por índices oficiais quando encerrados há mais de três meses da data estabelecida para apresentação dos documentos nesta licitação; certidão negativa de falência, recuperação judicial ou extrajudicial, expedida pelo distribuidor ou pelos cartórios de registro da falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial da sede da pessoa jurídica, com prazo de validade expresso; a boa situação financeira da empresa será aferida por meio da apuração do Índice de Liquidez Geral (ILG) e Grau de Solvência (GS), representado por:

$$\text{ILG} = \frac{\text{ativo circulante} + \text{realizável a LP}}{\text{passivo circulante} + \text{exigível a LP}}$$

$$\text{GS} = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{PC} + \text{ELP}}$$

PC = Passivo Circulante

ELP = Exigível a Longo Prazo;

As fórmulas deverão estar devidamente aplicadas em memorial de cálculos juntado ao balanço; se necessária a atualização do balanço, deverá ser apresentado, juntamente com os documentos em apreço, o memorial de cálculo correspondente.

Os índices acima deverão apresentar resultado igual ou superior a 1 (um); Cópia do documento comprobatório de recolhimento do valor, relativo a uma das modalidades de garantia prevista no art. 31, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no valor de R\$ 720,80 (setecentos e vinte reais e oitenta centavos).

Conforme Art. 30 da Lei 8.666/93 os documentos referentes a **qualificação técnica** são:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- 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 realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- III - 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;
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

**Idoneidade dos concorrentes:** Esta fase da concorrência é quando se tem certeza de que a empresa participante está de acordo com a documentação exigida e de que nunca cometeu atos ilícitos. A verificação da idoneidade dos participantes dos processos deve ser conferida sempre antes da abertura das propostas. Qualquer concorrente participante do certame pode questionar a idoneidade de outro participante, mas isto deverá ser feito no momento em que se está analisando a documentação da referida empresa, após este momento, mais nada poderá ser feito.

**Comissão de Julgamento:** Esta será composta por no mínimo três membros, que analisarão as propostas das empresas concorrentes, verificando a conformidade com o objeto solicitado no edital. É a comissão que julgará qual a proposta se sagrará vencedora. Conforme Meirelles (2007, p. 85) “A comissão é órgão julgador da concorrência, e, por isso, nenhuma autoridade pode substituí-la na sua função decisória, estabelecida por lei federal, ..., poderá ser assessorada por técnico e até mesmo por outras comissões de especialistas”.

Após cumpridos os requisitos peculiares da concorrência, Niebuhr (2000, p. 118) conclui que “concorrência é a modalidade licitatória que melhor recebe o princípio da isonomia, uma vez que a todos é aberta, com adequada publicidade e tempo suficiente para à análise e elaboração das propostas, [...]”.

Como o princípio da isonomia prega a ampla participação nos processos licitatórios, a modalidade da concorrência por se tratar de licitações com valores mais vultosos e conseqüentemente de processos que representam importância destacada para as entidades públicas, nele é realizada uma ampla publicidade, e seu tempo da data de publicação do edital até o dia marcado para abertura das propostas é superior a de outras modalidades que serão comentadas neste trabalho. Outro fator relevante é de que qualquer empresa que satisfaça a fase preliminar de habilitação pode participar desta modalidade licitatória.

As concorrências estão submetidas a três tipos de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço.

### **b) Tomada de Preços**

Outra das modalidades de licitação, a tomada de preço é também uma das formas para aquisição de materiais e serviços na administração pública. Segundo Figueiredo (2002, p. 28) “é a modalidade entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o 3º(terceiro) dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

A tomada de preços segue a linha da concorrência, mas ela é utilizada quando o órgão público objetiva contratos com valores reduzidos, pois a tomada de preços é um processo mais ágil do que o da concorrência tendo um número menor de formalidades.

De acordo com Niebuhr (2000, p. 119) a tomada de preço se diferencia da concorrência, pois nela tem-se a “existência de um cadastro anterior , que substituí a fase específica da habilitação, conferindo mais agilidade ao certame”.

Com isto a administração pública não precisa perder tempo na análise da documentação e pode partir diretamente para o julgamento das propostas.

Outra diferença da tomada de preço para a concorrência é que o prazo para ser ofertado as propostas por parte das empresas é menor, tornando-se o procedimento ainda mais ágil.

Então, na tomada de preços finalizando-se a parte da habilitação parte-se diretamente para o julgamento das propostas, com todas as etapas semelhantes a da concorrência e já comentadas nesta monografia.

### **C) Convite**

É a menos complexa das modalidades de licitação, também é a que trata de menores valores conforme pode ser verificado no Quadro 1, página 44 deste trabalho. Pode-se dizer



que este tipo de modalidade fere o princípio da isonomia, pois segundo Niebuhr (2000, p. 120) “se três potenciais interessados recebem em seus estabelecimentos um convite para participarem da licitação e outros tantos, talvez inúmeros, não são sequer avisados, é mais do que palmar o tratamento diferenciado”.

Segundo legislação vigente no convite não a necessidade de publicação em Diário Oficial ou em outros meios de ampla divulgação, pois são enviadas cartas-convites as empresas em que a administração pública tenha o interesse que participem do processo. É importante lembrar que o processo não restringe a participação de outros interessados que não tenham recebido o convite, estes terão que formalizar seu interesse em até 24(vinte e quatro) horas antes da apresentação das propostas.

Figueiredo (2002, p. 28, grifo do autor) assim define a modalidade convite:

É a modalidade entre interessados do ramo pertinente ao objeto da licitação, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela **Unidade Administrativa**, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

O local apropriado para fixar o instrumento convocatório, poderá ser a sede da repartição responsável pela licitação.

A homologação da proposta vencedora deverá ser feita por servidor designado ou por comissão responsável para o julgamento das mesmas. Este procedimento deve ser público no dia e hora marcados na carta-convite.

#### **D) Pregão**

O pregão tem sua redação disposta conforme já foi dito nesta monografia na Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. Ele se divide em presencial e eletrônico, e são hoje as modalidades de licitação mais utilizadas e que se pode dizer inibem com intensidade superior as demais, a ocorrência das fraudes nos procedimentos licitatórios.

O pregão tem sua aplicabilidade em todas as esferas do governo e consiste conforme Figueiredo (2002, p. 29, grifo do autor) “na disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais. Busca por meio da disputa justa entre os interessados. A compra mais econômica, segura e eficiente para a **Administração Pública**”.

Diferente da forma de classificação para as outras modalidades de licitação onde o valor do objeto é que determina qual modalidade pode ser utilizada, o pregão destina-se a aquisição de bens e serviços comuns.

Segundo Meirelles (2007, p. 103 - 104) “consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Em busca de entender os procedimentos empregados no pregão, é importante falar de como funciona o pregão presencial e o pregão eletrônico.

#### **D.1) Pregão Presencial**

O pregão presencial consiste na formulação de propostas pelas empresas concorrentes, podendo estas, no dia estipulado da sessão pública para abrir os envelopes, ofertarem na hora seus lances e com isso reduzindo-se os preços da aquisição dos materiais.

O pregão presencial pode ser dividido em fase interna e fase externa.

A fase interna é considerada a preparatória, onde são efetuados dentro da instituição os pedidos do material que se necessita, as especificações técnicas destes materiais, o levantamento de preço de mercado para se obter um preço médio devidamente registrado em planilha com os preços unitários de cada material. Após o levantamento de preços tem-se a abertura do processo com ampla justificativa do porque se deve adquirir o determinado tipo de produto, depois se tem as exigências de habilitação que serão solicitadas as empresas participantes, os critérios de aceitação das propostas, as cláusulas do contrato e a fixação dos prazos para o fornecimento.

Para completar a especificação técnica dos materiais a serem adquiridos, sempre que possível deve ser exigido o selo de qualidade do material. Um exemplo de selo de qualidade é o “ABIC” utilizado na verificação da qualidade do café. Estes selos garantem a credibilidade do produto no mercado.

Após todos os passos da fase interna evidenciados, é hora da elaboração do edital, este depois de pronto deverá ser encaminhado ao departamento jurídico da instituição para análise da conformidade da lei.

No edital estará designado a pessoa responsável pelo pregão denominado pregoeiro, e nele também será indicado à equipe de apoio para auxiliar o pregoeiro na condução do pregão.

A fase externa inicia-se pela publicação por meio de diário oficial e jornal de grande circulação. A publicação do pregão deverá ocorrer com no mínimo 8(oito) dias de

antecedência do dia estipulado para a abertura das propostas e começo da sessão pública do pregão.

Na sessão pública após a abertura das propostas, estas serão classificadas em ordem crescente de valor até 10% (dez por cento) do preço mais baixo ofertado, as propostas acima dos 10% (dez por cento) não podem concorrer na etapa de lances, ficando de fora da disputa para aquele determinado objeto a ser contratado.

Faz parte da fase externa o julgamento das propostas.

O julgamento é realizado em uma única sessão, que será conduzida pelo *pregoeiro*, com o auxílio da equipe de apoio. A ele caberá receber o envelope com as propostas de preços, sua abertura e classificação, os lances, a análise de sua aceitabilidade e classificação final, bem como a adjudicação do objeto do certame ao vencedor. (MEIRELLES, 2007, p. 106, grifo do autor)

Uma das maiores vantagens e que garante maior agilidade deste processo é que só as vencedoras têm sua habilitação conferida. Nas outras modalidades a habilitação sempre tem sua conferência antes do início da abertura das propostas e são conferidas as documentações de todas as empresas participantes, ocasionando uma morosidade no processo superior a do pregão.

## **D.2) Pregão Eletrônico**

O pregão eletrônico tem basicamente todos os procedimentos do pregão presencial, a grande diferença é que ele é feito com o auxílio da internet. Os concorrentes fazem seu cadastro no sítio eletrônico e na hora prevista no edital, eles acessam e ofertam seus lances.

Segundo Meirelles (2007, p. 107, grifo do autor):

*Pregão eletrônico* é aquele efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela *internet*. Está previsto no § 2º do art. 2º da Lei 10.520/2002, tendo sido regulado pelo Decreto 3.697, de 21.12.2000, o qual recentemente foi revogado e substituído pelo Decreto 5.450, de 31.5.2005. Seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum, mas, como é evidente, deixa de ocorrer na presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas via eletrônica.

Na atualidade, o pregão eletrônico, opina-se ser a modalidade de licitação mais difícil de ser burlada ou mais eficaz no controle as fraudes, ainda não é utilizado com tanta frequência quanto o pregão presencial, mas o governo está tentando impor com que esta modalidade de licitação seja utilizada por todos os órgãos da administração pública, para que possam reduzir gastos e diminuir as fraudes nas licitações.

É uma das modalidades licitatórias mais difíceis de ser burlada por ser realizada através de um sistema, gerenciado pelo pregoeiro, este sistema dentre seus muitos atributos

traz como uma de suas principais diferenças com relação ao pregão presencial, um mecanismo onde o tempo para oferta das propostas em um determinado momento torna-se aleatório, não podendo ser gerenciado pelo pregoeiro, fazendo com que as irregularidades sejam menos freqüentes. Os demais procedimentos se assemelham ao pregão presencial, sendo que algumas irregularidades ainda são difíceis de serem controladas. Opina-se que em um breve espaço de tempo esta modalidade de licitação possa se tornar a mais utilizada pelas instituições públicas brasileiras.

No intuito de explicar as limitações de cada modalidade de licitação, no Quadro 1, faz-se a separação das modalidades por valores utilizados nas compras e serviços comuns descritos no texto da Lei 8.666/93.

Os valores de que trata o Quadro 1, podem ser alterados por nova lei e segundo Figueiredo (2002, p. 30) “a modalidade de licitação será determinada em função do valor estimado da contratação, respeitando certos limites, que serão anualmente revistos, pelo Poder Executivo Federal, com publicação no Diário Oficial da União”. Esses valores são divididos em dois grupos:

- 1º) Obras e serviços de engenharia e
- 2º) Para compras e serviços não incluídos no 1º(primeiro) grupo.

Nesta pesquisa trataremos apenas dos valores que constam no 2º(segundo) grupo.

Quadro 1: Valores limites nas compras e serviços comuns, para cada modalidade de licitação comentada neste trabalho.

<b>Modalidades de Licitação</b>	<b>Valores</b>
Convite	Até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)
Tomada de Preços	Até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)
Pregão	É utilizado somente na aquisição de bens e serviços comuns e não têm nenhum valor limite estipulado.

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2002, p. 30)

Existem alguns casos em que não precisa ser apreciada nenhuma das modalidades das licitações mencionadas, estas compras podem ser feitas através da dispensa ou da inexigibilidade de licitação, assunto que será discutido a partir de agora no próximo tópico.

## 2.1.4 Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Na dispensa e inexigibilidade de licitação a Administração pública pode contratar com terceiros, não precisando se submeter ao processo licitatório.

### A) Dispensa de Licitação

A dispensa de licitação se caracteriza pela urgência ou por motivo de já terem sido esgotadas todas as tentativas de se adquirir através de processo licitatório comum. Para Niebuhr (2000, p. 123) “Ocorre a dispensa quando a competição é possível, mas, por fatores de conveniência calcados na razoabilidade, entende-se não realizá-la”.

Razoabilidade é um princípio jurídico que visa à prudência na concretização das normas e sua correta interpretação por parte dos cientistas jurídicos. Todos os outros princípios existentes devem estar pautados na razoabilidade no intuito de atender ao interesse público, sendo razoável o princípio ou decisão que com ela se harmonizar.

As dispensas de licitação ocorrem também quando os valores para aquisição de determinado tipo de bem, não ultrapasse durante o ano o valor de R\$ 7.999,99 (sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos).

Mesmo o Administrador efetuando através da dispensa a compra direta dos materiais, ele ainda esta obrigado a seguir os princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios.

Citadini (1999, p. 183) fala o seguinte sobre a dispensa de licitação:

A licitação é dispensada,...., em situações descritas pela legislação, nas quais se poderá, em tese, realizar o procedimento licitatório, mas que,...., entende-se desnecessário o certame, já que sua realização não proporcionaria ao Poder Público a escolha de proposta economicamente mais adequada, nem o pronto atendimento do interesse público (nacional, estadual ou local) que requer providências imediatas.

No intuito de uma maior economicidade aos cofres públicos alguns processos são mais viáveis se efetuados através da dispensa de licitação. Visando esta economia na Lei 8.666/93 em seu art. 24, são elencados os casos em que o administrador público poderá realizar suas compras através de dispensa.

José Reinaldo Figueiredo em seu livro Licitações Públicas para Principiantes, informa os principais casos em que pode ocorrer a dispensa de licitação, Dentre os citados por este autor, alguns estão voltados apenas para as contratações de obras e serviços, e não serão expostos aqui neste trabalho.

Os cinco primeiros casos principais são:

(...)

b) para **compras** de valor até 10% do limite previsto para a modalidade de convite, desde que não se refira a parcelamento de um mesmo serviço ou compra que possa ser realizada de uma só vez;

(...)

e) nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

f) nos casos de emergência e calamidade pública, quando caracteriza urgência de atendimento;

g) quando não acudirem interessados à licitação anterior (licitação deserta) e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a administração;

h) quando a união tiver que intervir no domínio econômico. (FIGUEIREDO, 2002. p. 34 – 35, grifo do autor)

Nos casos citados acima, pode-se notar que as dispensas como já comentado podem ser feitas até o valor de R\$ 7.999,99 (sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) dentro do ano exercício em que está prevista a compra, item “b”. Nos itens “e”, “f”, “h”, estão os casos onde é constatada urgência para realização das compras e serviços. O item “g” trata-se de quando foram esgotadas as possibilidades de compras através da licitação e nenhuma empresa apresentou proposta, ou seja, quando já aconteceram processos licitatórios de determinado material e este terminou frustrado, sem a administração pública conseguir adquirir o objeto de que necessitava.

Outros cinco casos principais de acordo com Figueiredo (2002, p. 35 – 36, grifo do autor):

i) quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional e a situação persistir após fixado pela administração prazo de oito dias que, no caso de convite pode ser reduzido para três, para os licitantes apresentarem novas propostas;

j) para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos por órgão ou entidade que integre a **Administração Pública**, desde que por preços compatíveis com os praticados no mercado;

k) quando houver a possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

l) para compra de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

No item “i” assim como no item “g” já comentado, trata-se de quando foram esgotadas as possibilidades de compras através da licitação, ou seja, quando já aconteceram processos licitatórios de determinado material e este terminou frustrado, sem a administração pública conseguir adquirir o objeto de que necessitava. A diferença do item “i” para o “g” é que neste processo apareceram empresas interessadas em vender o produto solicitado, mas os preços ofertados foram acima daqueles estimados pela administração pública. O item “j” é sobre compras de materiais ou serviços de entidades públicas com outras entidades públicas, um exemplo é o caso da IOESC – Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, os órgãos do

estado de Santa Catarina fazem aquisição de serviços de impressão, livros, etc, com a IOESC sem necessitar de licitação para isso. Mas um caso de urgência na administração pública é o que trata o item “k” citado.

Na compra de imóvel destinado ao atendimento das finalidades principais da administração pública também é dispensado à exigência de licitação, item “l”.

Os cinco últimos principais casos de que trata Figueiredo (2002, p. 36 – 37, grifo do autor) em relação à dispensa licitatória são:

- p) para aquisição de bens nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional;  
(...)
- s) para aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de **garantia técnica**, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;
- t) nas compras para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento, em estadas de curta duração, em valor que não exceda ao limite de convite;
- u) nas compras de materiais de uso das forças armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, mediante parecer de comissão instituída por decreto;  
(...)
- w) para aquisição de bens destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições oficiais de fomento à pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico.

Os acordos internacionais mencionados no item “p” podem ser considerados convênios entre o Brasil e outros países ou qualquer outro tipo de acordo que fará com que ambas as partes obtenham vantagem desta relação. Item “s”, os materiais comprados que ainda estão na garantia técnica, muitas vezes necessitam de peças de reposição para que possam ser consertados, as compras destas peças estão dispensadas dos processos licitatórios. O item “t” trata-se de aquisições de materiais básicos para a manutenção dos referidos navios, embarcações, etc, sendo que estas aquisições não podem ultrapassar o valor de R\$ 7.999,99 (sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos). Os materiais utilizados pelas forças armadas também são dispensados de licitação, assim como as aquisições de bens destinados a pesquisa científica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq, itens “u” e “w”.

Para todos os procedimentos licitatórios necessita-se de ampla justificativa, no caso da dispensa não é diferente, é importante que se faça uma boa justificativa para que os interesses da administração fiquem claros para toda sociedade.

Considerando-se que cada justificativa tem seus aspectos específicos e próprios para destacar, opina-se que os gestores deveriam ter a sua disposição um manual ou um

instrumento semelhante, capaz de orientar quanto aos procedimentos técnicos e legais aplicáveis.

### **b) Inexigibilidade de Licitação**

A inexigibilidade de licitação premia os casos em que a competição entre os fornecedores ou licitantes se torna inviável. Onde os produtos são bastante específicos, sendo encontrados muitas vezes em apenas uma empresa, não havendo a possibilidade de competição.

A inexigibilidade é tratada na Lei 8.666/93 em seu art. 25. Conforme Citadini (1999, p. 217) enquanto na dispensa tem-se a possibilidade de licitar, na inexigibilidade é impossível a realização do certame, a realização constituir-se-ia em uma farsa, neste sentido Di Pietro (*apud* NIEBUHR, 2000, p. 127) afirma que no caso da inexigibilidade “existe apenas um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável”.

Para a inexigibilidade é importante destacar um caso referente à aquisição de bens. Segundo Meirelles (2007, p. 124) “A lei considera inexigível a licitação para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por *produtor ou vendedor exclusivo*, porque seria inútil licitar o que não é passível de competição de preço ou de qualidade”. (grifo do autor)

Após escrever sobre os temas dispensa e inexigibilidade de licitação, aborda-se na seqüência sobre os editais, procedimento fundamental nas licitações.

### **2.1.5 Edital de Licitação**

Um dos procedimentos mais importantes nos processos licitatórios é a elaboração do edital, quanto mais bem elaborado, maiores são as chances de não acontecerem problemas na licitação. O edital é utilizado em 3(três) das quatro modalidades de licitação explicadas anteriormente neste trabalho. Só não está presente na modalidade de licitação denominada convite.

Segundo Figueiredo (2002, p. 83) “O **Convite** não é propriamente um edital, mas sim um instrumento convocatório próprio, não afastando a imperiosidade de se fazer constar dele todos os elementos necessários à perfeita configuração do objeto e das condições do negócio”.



O instrumento convocatório não tem os mesmos moldes do edital mas tem o mesmo objetivo, que é esclarecer todos os aspectos que incorrerão nesta modalidade de licitação.

“O *edital* é o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou da tomada de preços, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para apresentação de suas propostas”(MEIRELLES, 2007, p. 130, grifo do autor).

O edital e seus anexos devem ser objetivos, ter clareza, e trazer todo o interesse da instituição descrito de forma que os formuladores das propostas não tenham dúvidas ou não possam ter dupla interpretação, de forma a não impugnar todo o processo. O edital deve abranger e resguardar todos os direitos dos órgãos públicos que o estão emitindo, para que não sejam facilitados atos ilícitos. Ele é a base da licitação e do contrato e é nele que deverão estar esclarecidas todas as dúvidas que poderão surgir no decorrer do processo.

Enfim o edital deve abranger todos os requisitos necessários para a correta aplicação da Lei 8.666/93, desde a definição dos locais e hora para abertura das propostas e as formas de habilitação, até a assinatura e gestão dos contratos firmados com as empresas vencedoras.

A divulgação do edital é requisito obrigatório e conforme Meirelles (2007, p. 131, grifo do autor) “a divulgação se fará, pelo menos uma vez, no *Diário Oficial* da entidade ou órgão que promover a licitação: federal, estadual ou municipal”. Este seria um requisito mínimo de divulgação de edital, pois é sabido que quanto maior for a divulgação deste maior é a probabilidade de aumentar o número de participantes e da compra ser bem sucedida ao órgão público.

A publicação em Diário Oficial conforme Mukai (1992, p. 57) deve ser feita em resumo, com a indicação do local onde os interessados poderão obter o texto do edital na íntegra.

Atualmente é comum que se encontre a versão do edital *online* em sítios eletrônicos das 3(três) esferas do governo União, Estados e Municípios.

O aviso de licitação ou o prazo mínimo para convocação dos licitantes deverá obedecer ao disposto no Quadro 2:

Quadro 2: Prazos de Publicação do Aviso de Licitação

<b>Tempo Mínimo de Antecedência para Publicação do Aviso de Licitação</b>	<b>Modalidades</b>
45 (quarenta e cinco) dias	Concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar

	regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.
30 (trinta) dias	Concorrência, nos demais casos;
	Tomada de Preços, quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.
15 (quinze) dias	Tomada de Preços, nos demais casos.
8 (oito) dias	Pregão
5 (cinco) dias	Convite

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2002, p. 88) e Meirelles (2007, p. 132).

Conforme Figueiredo (2002, p. 89) “qualquer modificação no edital, exceto quando não afetar a formulação da proposta, exige nova divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido”.

O edital deve conter preâmbulo, texto e fecho. Onde preâmbulo é a parte introdutória, texto é a parte fundamental do edital onde estará toda a parte legal e fecho é a parte final.

O corpo do texto deve conter elementos que o constituem, e foram separados por Meirelles (2007, p. 133 - 136) em 10 tipos: 1) Condições para a participação na licitação; 2) Objeto da licitação com todos os seus detalhes e especificação; 3) Prazo e condições para o cumprimento do estabelecido no contrato (entrega do objeto da licitação); 4) Garantias exigidas a execução do contrato; 5) Condições de pagamento e reajustamento de preços; 6) Recebimento do objeto da licitação; 7) critério de julgamento das propostas; 8) Recursos admissíveis; 9) Informações sobre a licitação; 10) Outras indicações, abrangendo o que não foi contemplado nos itens anteriores.

Após a formulação do edital e a realização da licitação terão que ser formalizados os contratos com as empresas vencedoras do certame, este contrato já previsto no edital e agora firmado entre as empresas e a instituição pública é objetivo do estudo no próximo tópico.

Nos contratos é importante ter atenção ao bloqueio e cobertura orçamentária já comentada no item “2.1.2 Compras” deste trabalho.

### 2.1.6 Contratos

Não menos importante do que o já discutido edital, o contrato na administração pública ainda é falho. Diversas são as empresas que não cumprem os contratos e também não sofrem punição por parte da administração pública, então elas continuam a participar dos

certames e a cometerem as mesmas irregularidades prejudicando o andamento dos serviços públicos e da correta aplicação do dinheiro.

Na Lei 8.666/93 em seu art. 2º, parágrafo único “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares, em que aja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

O contrato administrativo é bilateral, isto é, de vontade das duas partes, tanto do contratado quanto do contratante. Ele é dividido em **cláusulas** na qual segundo Figueiredo (2002, p. 142 – 143, grifo meu) deve constar o objeto, a forma de fornecimento, o preço e as condições de pagamento, os prazos de início das etapas de execução, o **crédito pelo qual correrá a despesa**, as garantias oferecidas, os direitos e as responsabilidades das partes, os casos de rescisão, o reconhecimento dos direitos da Administração, se for o caso as condições de importações, a vinculação ao edital ou qualquer outro documento que tenha estabelecido o processo licitatório, as obrigações do contratado, declaração do foro da sede da Administração e o prazo de vigência dos contratos, pois não pode existir contrato com prazo de vigência indeterminado.

Outra etapa da elaboração do contrato é sua **formalização** que devem ser sempre escritos. Os contratos verbais com administração pública são nulos sobre quaisquer aspectos e efeitos, com exceção de pequenas compras de pagamento imediato, entendidas como aquelas que não ultrapassam os 5% (cinco por cento) dos valores de compras de bens aceitos através da dispensa de licitação.

Citadini (1999, p. 419) sobre a formalização dos contratos:

Os contratos firmados pela administração, assim como os termos aditivos posteriormente efetuados, deverão ser lavrados no órgão licitante, numerados em ordem cronológica, anotados em registro próprio, devendo-se juntar cópia no processo de licitação (ou de dispensa ou de inexigibilidade) que lhe deu origem.

Para cumprir as formalidades do contrato, é preciso dar publicidade para manter a transparência das decisões tomadas dentro do serviço público, com exceção se tratar-se de processo sigiloso por razões de segurança nacional. O material publicado será apenas um resumo do contrato original, o qual estará em posse da administração pública e estarão acessíveis a quaisquer interessados.

“O conteúdo do contrato há de ser basicamente, o do edital e o da proposta aceita pela Administração. Sendo o edital a matriz do contrato, este não pode divergir daquele, sob pena de nulidade do ajuste ou da cláusula discrepante”. (MEIRELLES, 2007, p. 222)

Por esta afirmação de Meirelles a respeito do contrato, pode-se observar a importância do edital, pois é já nesta fase do processo licitatório em que todos os objetivos do contrato já têm que estar traçados.

Os contratos poderão sofrer **alterações** de forma unilateral pela administração ou por acordo das partes. Na forma unilateral são casos em que o poder público faz uso de cláusulas descomedidas ou em demasia. Os contratos firmados pela administração pública, podem ser alterados por vários motivos segundo Citadini (1999, p. 429) “entre os quais: modificação no objeto contratado, aumento ou decréscimo nos quantitativos, melhor adequação técnica, inviabilidade da técnica contratada, mudança na forma de pagamento ou para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da avença”.

Na **execução do contrato** as partes envolvidas terão que respeitar e fazer cumprir as cláusulas ali descritas e o texto da Lei 8.666/93. Esta etapa é a mais complexa do contrato e conforme Citadini (1999, p. 445) é onde ocorrem as “maiores irregularidades e ilegalidades; superior, muitas vezes ao momento da contratação e até mesmo da realização dos procedimentos licitatórios”.

A Lei 8.666/93 normatiza e exige à figura do gestor do contrato, esta pessoa será responsável pela fiscalização, cobrança e perfeito andamento do contrato da administração pública com terceiros, muitas vezes por falta de profissionalismo ou comodismo de alguns funcionários, o contrato não é cumprido de forma correta. Pode também ocorrer à falta de idoneidade da pessoa responsável, que com intenção de benefício próprio, faz com que o contrato seja cumprido de acordo com seu interesse ou de acordo com o interesse de terceiros, contratante da Administração Pública.

Para Meirelles (2007, p. 235, grifo do autor) “O *acompanhamento da execução* do contrato é direito e dever da Administração, e nele se compreendem a *fiscalização*, a *orientação*, a *interdição*, a *intervenção* e a *aplicação de penalidades contratuais*”.

Para diminuir as ilicitudes nesta fase do procedimento licitatório a figura de um gestor de contrato idôneo garante os interesses públicos dentro das instituições governamentais.

A administração pública e o contratado têm seus direitos e obrigações.

O principal direito da administração pública é fazer cumprir as prerrogativas do contrato sem precisar do auxílio do poder judiciário para tal. E o principal direito do contratado é receber o valor do contrato a ser cumprido.

As principais obrigações se invertem as do direito disposto no parágrafo anterior. A principal obrigação da administração é pagar o preço do que está sendo contratado. E a principal obrigação da contratada é cumprir as cláusulas existentes no contrato.

O contrato se não cumprido por algum motivo ou forma, seja por parte da administração pública ou por parte do contratado, pode ser **rescindido**.

Segundo Citadini (1999, p. 458) a rescisão de contrato poderá acontecer das seguintes formas: por ato cometido pelo contratado, por ato cometido pela administração, por acontecimentos exteriores ao contrato alheios a vontade das partes.

Para garantir a punição aqueles que não respeitam os contratos, e que utilizam processos licitatórios, aproveitando-se das diversas etapas para buscar em algum momento cometer atos ilícitos ou procedimentos que não correspondem ao interesse público, devem sofrer as penalidades por seus crimes. No próximo tópico serão abordados os crimes e as penas aplicáveis aos “maus feitores” do processo licitatório.

### **2.1.7 Crimes e Penas nos processos Licitatórios**

Para aqueles, que tem por objetivo cometer irregularidades na administração pública através das licitações, a Lei 8.666/93 traz em seus artigos 89 a 99 os crimes e penas praticados durante os processos licitatórios, por servidores públicos, por contratados, ou por terceiros não envolvidos diretamente nos procedimentos.

Meirelles (2007, p. 187) afirma que o texto apresentado na Lei 8.666/93 sobre os crimes e penas “Trata-se de norma especial, com má técnica legislativa, a ensejar, com certeza, divergências doutrinárias. Os tipos penais são anormais, por conterem dispositivos de natureza penal e de Direito Administrativo, havendo, assim, conjugação de conceitos extrapenais”.

Com tal afirmação fica claro o posicionamento de Meirelles em desacordo com a forma técnica que esta parte da Lei de licitações foi escrita. Os tipos penais são diferentes dos aplicados em outras leis, são mais ríspidos, justamente no sentido de que com uma punição mais rigorosa desencorajar a prática das fraudes.

Citadini (1999, p. 491) sobre esta parte da Lei 8.666/93 também afirma que torna-se especial e inovadora a forma como são caracterizados os crimes e as penas nos casos de irregularidades cometidas no processo licitatório, e na execução contratual. Ainda Citadini na mesma página afirma que “a lei de licitações é a primeira que dispõe de forma exaustiva e sistematizada os crimes e suas respectivas penas”.

No intuito de facilitar a compreensão dos crimes e das penas cabíveis a cada crime, elaborou-se o Quadro 3:

Quadro 3: Crimes x Penalidades aplicáveis nos processos licitatórios

Penalidade	Crimes
Detenção, de 6(seis) meses a 2(dois) anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrocinar direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração, dando causa a instauração de licitação ou a celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo poder judiciário;</li> <li>- impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório;</li> <li>- admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo. O mesmo acontece no caso contrário, quando o inidôneo vier a participar do processo;</li> <li>- obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito.</li> </ul>
Detenção de 2(dois) a 3(três) anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo.</li> </ul>
Detenção de 2(dois) a 4(quatro) anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação;</li> <li>- admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o poder público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade;</li> <li>- afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo, incorrendo na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão de vantagem oferecida, somando-se, ainda, a pena correspondente à violência.</li> </ul>
Detenção, de 3(três) a 5(cinco) anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade, incorrendo também aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.</li> </ul>
Detenção de 3(três) a 6(seis) anos, e multa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fraudar em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente: elevando arbitrariamente os preços; vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; entregando uma mercadoria por outra; alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato.</li> </ul>

Fonte: Adaptado do texto da Lei 8.666/93.

No art. 99 da Lei 8.666/93 estão as informações relacionadas as multas aplicadas nos artigos 89 a 98 da Lei, corresponde no pagamento de quantia fixada na sentença e calculada em índices percentuais que não poderão ser inferiores a 2% (dois por cento) , nem superiores a 5% (cinco por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexigibilidade de licitação. A base para a quantia aplicada corresponderá ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente auferível pelo agente. O produto da arrecadação da multa reverterá, conforme o caso à Fazenda da esfera do governo em que for incorrida seja, Federal, Distrital, Estadual ou Municipal.

Agora que já foram observados os crimes e as penalidades existentes da lei de licitações, abre-se a discussão no próximo tópico, sobre os procedimentos judiciais, como se chegar a apuração dos crimes e posteriormente as penalidades aqui demonstradas.

### **2.1.8 Procedimentos Judiciais**

Os procedimentos judiciais são revelados desde o acontecimento da fraude até o julgamento e a sentença dos condenados. Começa por haverem as provas físicas ou testemunhais sobre as irregularidades acontecidas, para então verificar-se a veracidade das informações, se verdadeiras, cumpre-se as penalidades dispostas na Lei 8.666/93 comentadas no tópico anterior.

Os procedimentos judiciais estão previstos nos artigos 100 a 108 da Lei 8.666/93. Conforme o art. 100, os crimes de que trata esta lei são de ação penal pública incondicionada, cabendo ao Ministério Público promovê-la. Conforme o descrito no art. 103 e Cidadini (1999, p. 502) “Quando não ajuizada no prazo legal, admitir-se-á a ação penal privada, como subsidiária. Informado do ilícito,...., deverá o órgão do Ministério Público promover investigações,...., o que permitirá, após concluído, a denúncia dos responsáveis pelo crime”.

Nos artigos do 104 ao 107 são disponibilizados os prazos para cada etapa do processo judicial, desde o recebimento da denúncia e citação do réu, com prazo de 10 (dez) dias para apresentação de defesa escrita, contado da data do seu interrogatório. Passando-se para alegações finais, com prazo de 5 (cinco) dias, contados após ouvir-se as testemunhas e praticadas as diligências instrutórias pelo juiz, este terá 10 dias para proferir a sentença após a conclusão dos autos que será feita em não mais de 24 (vinte e quatro) horas.

Quando da divulgação da sentença, conforme o art. 107 da Lei 8.666/93, cabe apelação, interponível no prazo de 5 (cinco) dias.

O último dos artigos que tratam dos procedimentos judiciais é o 108 que informa a aplicação em todo o procedimento de forma subsidiária, o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal.

Após o enquadramento legal da Lei de licitações, e antes de se efetuar a análise da pesquisa, é importante falar sobre fraudes, trazendo conceitos e características desta palavra que se traduz em atos que incomodam e exploram a sociedade.

## 2.2 FRAUDES

As leis tem seu tratamento diferenciado para a administração pública e privada, enquanto na segunda pode ser feito tudo aquilo que a lei não proíbe, na administração pública os agentes só podem fazer o que a lei autoriza ou aquilo que nela está escrito.

Então na administração pública as irregularidades ou ilicitudes acontecem quando os responsáveis ou participantes dos processos cometem atos que não provém da lei, fazendo com que esta não seja respeitada. São desses atos que surge as fraudes na administração pública, que em razão disto tem suas peculiaridades em relação aos procedimentos efetuados por empresas privadas.

Um agente público idôneo segue o que a lei regula, enquanto o inidôneo trabalha de forma contrária, tomando frente a atitudes que não condizem a literatura das normas que o regem.

Com relação a diferenciação da atividade empresarial ou privada e a atividade dos entes da administração pública Soares (2005, p. 69) comenta que a função da sociedade privada é produzir um produto (mercadorias, bens) ou prestar um serviço num nível de qualidade satisfatório, seu principal objetivo é obter lucro satisfazendo acionistas, clientes, fornecedores, empregados dentre outros. Já a função da entidade pública é regulada por lei e dividida em administração direta e indireta. Tendo função essencialmente social, com exceção das empresas públicas ou sociedade de economia mista.

Em qualquer situação existe a probabilidade da ocorrência de fraudes, nas licitações essa situação não é diferente, mesmo com o avanço nos procedimentos, e a rigorosidade nas punições, ou a criação de novas modalidades que num contexto geral inibem de forma mais consistente os indícios e as formas de ilicitudes, opina-se que as fraudes nunca deixarão de existir enquanto as pessoas tiverem em seus pensamentos a ganância e a vontade de



enriquecer a todo custo. O que pode ser feito é evitar uma quantidade abusiva de fraudes, mas extinguir é um pensamento um tanto utópico.

Em um conceito geral sobre a teoria da fraude, Soares (2005, p. 79) explica “É o acontecimento ilícito proveniente de ato (s) de agente: funcionário, particular, operadores de direito, terceiro, etc., visando obter vantagens pouco regulares e ilegais”.

Coderre (*apud* CARDOSO, 2008, p. 16) assim define fraude “uma grande variedade de atos caracterizados pela intenção de enganar ou obter benefícios imerecidos”

Nas duas definições citadas acima nota-se que as pessoas estão diretamente envolvidas e é delas que a fraude surge na tentativa de se obter a vantagem ou o benefício para si, sem compartilhar de uma atitude ética profissional de respeito ao interesse de toda a sociedade.

No sentido mais amplo de sociedade Silverstone e Sheetz (*apud* CARDOSO, 2008, p. 17) definem a fraude como “uma atividade que ocorre em um meio social, sendo responsável por graves conseqüências para a economia, para as corporações e indivíduos”.

Numa versão puramente contábil o Conselho Federal de Contabilidade, através da resolução nº 836 de 22 de fevereiro de 1999, especifica as fraudes como:

- a) manipulação, falsificação, ou alteração de registros ou documentos de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados;
- b) apropriação indébita de ativos;
- c) suspensão ou omissão de transações nos registros contábeis;
- d) registro de transações sem comprovação; e
- e) aplicação de práticas contábeis indevidas.

Uma forma de se evitar as fraudes tanto nas empresas privadas quanto nas entidades públicas é obter um eficiente sistema de procedimentos de controle interno, segundo pesquisa de Bunce e Scharrer (2002) os controles internos são as formas mais eficientes de controlar as fraudes ficando com 51% (cinquenta e um por cento) das descobertas de fraudes nas empresas, sendo seguido por auditoria interna com 34% (trinta e quatro por cento), informações de terceiros com 29% (vinte e nove por cento), informações de funcionários e investigação especial com 22% (vinte e dois por cento), denúncia anônima 13% (treze por cento), coincidência 8% (oito por cento) e auditoria externa com 2% (dois por cento). A pesquisa revela que em vários casos de fraudes descobertos foram utilizados mais de um dos métodos citados acima.

Pode-se concluir que são vários os procedimentos contábeis que auxiliam no controle e identificação das fraudes, mas para isso acontecer, estes procedimentos tem que ser tratados de forma eficiente, havendo algum tipo de deficiência em suas implementações, os resultados esperados não serão os mesmos.

Para se evidenciar as fraudes devem existir fatores que comprovem as ilicitudes, nessa linha de pensamento Soares (2005, p. 80 – 81) afirma que a prova deve ser documental, testemunhal, pericial e indiciária.

Prova documental: È a comprovação através de documentos formais.

Prova testemunhal: Comprovação através de pessoas que participaram ou presenciaram o fato ocorrido.

Prova Pericial: Comprovação através dos relatórios de perícias contábeis.

Prova indiciária: Segundo Soares (2005, p. 81) “Indícios são fragmentos de provas que, reunidos, como um quebra-cabeça, permitem formar uma prova visível”.

O intuito deste trabalho é analisar através de uma amostra com diversas notícias os tipos de fraudes e o percentual que elas aparecem na amostra. Examinando Soares (2005, p. 115 – 116) verificam-se algumas situações de fraudes no ambiente de licitação:

- a) documentos falsos na habilitação;
- b) declarações de certidões;
- c) cartéis;
- d) licitação dirigida;
- e) superfaturamento de preços;
- f) dispensa de licitação;
- g) fracionamento de licitação e compra;
- h) casos configurados como emergência;
- i) exigências no edital – rol de exigências – grau maior ou grau menor;
- j) violação de propostas;
- k) apropriação indébita no sistema de compra;
- l) outras situações de irregularidades.

Não se faz necessário comentar estes tipos de fraudes, pois no tópico seguinte que contempla a análise da pesquisa serão verificados os tipos de fraudes encontrados na amostra que se assemelham a estas citadas e também aparecerão vários novos tipos, todos eles serão explicados no desenvolvimento da análise da pesquisa.

### 3 ANÁLISE DA PESQUISA

Em uma amostra de 41 (quarenta e uma) notícias coletadas para atender os objetivos desta monografia, 35 (trinta e cinco) foram consideradas aptas a pesquisa, as demais foram descartadas. Para que os dados estatísticos apresentem coerência, as notícias que tratavam do mesmo assunto foram agrupadas com o intuito de facilitar a interpretação e posterior análise.

Numa primeira composição foram descartadas 6 (seis) notícias por não se adequarem aos objetivos ou apresentarem conteúdo distante daquele fixado como, o objeto da presente investigação, conforme demonstra o Quadro 4.

Quadro 4: Notícias descartadas

Item	Título da reportagem	Motivo do descarte
1	PF apura fraudes em licitações e desvio de verbas públicas na Bahia	Esta notícia deve ser descartada da pesquisa, pois não apresenta, para o objetivo da presente monografia, nenhum dado que possa gerar informação relevante sobre qual tipo de fraude foi cometida nas licitações.
2	MPF denuncia 61 pessoas por fraudes em licitações	Esta notícia deve ser descartada, pois trata estritamente de fraudes em licitações para obras, o que não é o objeto desta pesquisa.
3	Corrupção lidera os crimes de servidores	Esta notícia deve ser descartada, pois não apresenta nenhum dado que possa gerar informação relevante sobre os tipos de fraudes que estavam sendo cometidos, e a maioria das informações são sobre fraudes em licitações para obras, o que não faz parte do objetivo deste trabalho.
4	MP investiga mais fraudes em licitações em Minas	Notícia não atende ao objetivo da pesquisa, pois apesar de se tratar do tema a ser pesquisado, na notícia não especifica o grau de detalhe desejável e delimitado para atender o objetivo desta monografia, qual tipo de fraude foi feita na ocasião.
5	Operação Pororoca Estoura maior esquema de corrupção no Amapá	Esta notícia deve ser descartada da pesquisa, pois a Operação Pororoca desvenda em quase sua totalidade fraudes em licitações de obras e serviços, assuntos que fogem ao tema da investigação proposta.
6	Operação da pf prende 28 pessoas por fraude em licitações	Esta notícia deve ser descartada da pesquisa, pois não especifica o grau de detalhe desejável que possa atender ao objetivo desta monografia, qual tipo de fraude foi realizada na ocasião.

Fonte: Elaboração própria.

Para as 35 (trinta e cinco) notícias aprovadas, fez-se uma composição onde procura-se respeitar o “nome da operação” veiculada pela imprensa para obrigar o hábito predileto adotado pela polícia federal, em um dos casos foi feita a separação por UDESC I e UDESC II, pois não se apresentava nome algum a operação da polícia federal, mas dentro deste mesmo assunto as notícias se repetiam então optou-se por fazer esta separação. Esta providência fez com que se tivesse um agrupamento das notícias em 26 (vinte e seis), que foram separadas em 4 (quatro) quadros, obedecendo a esfera de governo a que está vinculada a fraude, conforme fica evidenciado nos Quadros 5, 6, 7, 8.

O Quadro 5 apresenta as 7 (sete) notícias pesquisadas e agrupadas que pertencem apenas a Esfera Federal do governo:

Quadro 5: Notícias da Esfera Federal

<b>Item</b>	<b>Título da reportagem</b>	<b>Nome da Operação da Polícia Federal</b>
1	O Tribunal de Contas da União e as fraudes nas licitações	-
2	CGU lança ferramenta que dificulta fraudes em licitações e cartões	-
3	MPF/PE denuncia servidores por fraudes em licitação	-
4	PF realiza operação contra fraudes em licitações na Funasa	Operação Metástase
5	MP denuncia por fraude em licitações no Ministério da Saúde	Operação Vampiro
6	Dossiê Operação Vampiro	
7	Fraudes em licitações dão prejuízo de R\$ 2,3 bi	

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 6 apresenta as 8 (oito) notícias pesquisadas e agrupadas que pertencem apenas a Esfera Estadual do governo:

Quadro 6 – Notícias da Esfera Estadual

<b>Item</b>	<b>Título da reportagem</b>	<b>Nome da Operação da Polícia Federal</b>
1	Governo constatou indícios de fraude nas licitações do PFL	-
2	SP: Acusados de fraude na saúde em 5 Estados são presos	-
3	Novo convênio permite ao TCE identificar fraudes em licitações	-
4	Gestão dos Contratos Administrativos, Uma Urgência para o Brasil	-

5	Em Sentença de 90 páginas, Carlão é condenado a 26 anos em regime fechado	Operação Dominó
6	Irregularidades em compra de materiais e licitações	UDESC I
7	TCE vê superfaturamento em compras da Udesc	UDESC II
8	SC: Fraude em universidade teria dado prejuízo de R\$ 1 mi	

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 7 apresenta as 13 (treze) notícias pesquisadas e agrupadas que pertencem apenas a esfera do governo municipal:

Quadro 7: Notícias da Esfera Municipal

Item	Título da reportagem	Nome da Operação da Polícia Federal
1	Fraudes em licitações lideram irregularidades em municípios	-
2	Pequenas cidades inovam nas artimanhas para embolsar dinheiro público em licitações irregulares.	-
3	Outras Fraudes Sobretudo em licitações...	-
4	MPF/AP denuncia mais envolvidos em fraudes de licitações	-
5	Fraudes em licitações, obras abandonadas e muito mais, foi o resultado das fiscalizações da CGU no 22º sorteio dos municípios.	-
6	Socorro: MP investiga possíveis fraudes em licitações	-
7	MPF/AP denuncia mais oito pessoas por fraudes em licitações	Operação Antídoto
8	Promotoria investiga fraudes em compra de material escolar em SP	Operação “Bê-á-Bá”
9	Operação "I-Licitação": PF cumpre 12 mandados de prisão e 20 de busca na Paraíba	Operação I-Licitação
10	Operação I-licitação: PF cumpre 12 mandados de prisão na PB	
11	Esquema de fraudes na Bahia desviou mais de R\$ 28 milhões, diz PF	Operação Vassoura de Bruxa
12	CGU denuncia esquema de desvio de verba na Bahia	
13	Polícia Federal apura fraudes a licitações e desvio de verbas na Bahia	

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 8 apresenta as 7 (sete) notícias pesquisadas e agrupadas que pertencem a mais de uma esfera do governo:

Quadro 8: Numa mesma notícia mais de uma esfera do governo

<b>Item</b>	<b>Título da reportagem</b>	<b>Nome da Operação da Polícia Federal</b>
1	PF aponta fraudes da Tec Mac em licitações de órgãos públicos	Operação Breakdown
2	Operação Busca Evidências de Fraudes	Operação Parasita
3	Fraudes em licitações da saúde	
4	SP: denunciados 13 por fraude em licitação hospitalar	
5	Polícia prende 30 pessoas acusadas de fraudes em licitações	Operação Saúva
6	Fraudadores de Licitações são presos no Amazonas	
7	MPF/TO denuncia acusados de fraudes em licitação para compra de uniformes da GMP	-

Fonte: Elaboração própria.

Cada notícia descrita nos Quadros 5, 6, 7, 8, aprovadas, obteve um tratamento analítico e delas foram retiradas tipos de fraudes e em alguns casos formas para se evitar as fraudes, assuntos que serão comentados nos tópicos seguintes.

### 3.1 TIPOS DE FRAUDES NAS LICITAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE BENS

Foram encontradas nas notícias pesquisadas 32 (trinta e dois) tipos de fraudes, no qual serão separadas em três tabelas identificando fraudes por iniciativa de agentes passivos, por iniciativa de agentes ativos e por conluio ou associação mútua de interesses dos agentes passivos e ativos.

Fraudes por iniciativa de agentes passivos são aquelas em que os funcionários estão direta ou indiretamente ligados aos atos censuráveis ocorridos. De acordo com o código penal brasileiro em seu art. 317 a corrupção passiva está assim definida “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”, todo funcionário que no exercício de suas atribuições, praticar atos ilícitos em vantagem própria ou para outrem se caracteriza como agente passivo da corrupção ou no caso desta monografia da fraude.

No Quadro 9 está definido os 13 (treze) tipos de fraudes encontrados nas reportagens da amostra que caracterizam serem por iniciativa de agentes passivos:

Quadro 9: Fraudes por iniciativa de agentes passivos

Item	Fraude	Quantidade de Fraudes Encontradas
1	Envolvimento de funcionários públicos.	20
2	Superfaturamento do preço de compra no processo licitatório.	9
3	Utilização de documentos falsos.	5
4	Favorecimento de funcionários públicos a empresas de parentes, funcionários ou ex-funcionários.	4
5	Falsificação de assinaturas do representante de empresa vencedora no processo licitatório.	2
6	Falsificação na montagem de propostas de empresas.	2
7	Falsificação de Diário Oficial.	2
8	Licitações simuladas.	2
9	Equipamentos adquiridos através de compra direta com valores muito superiores ao permitido na lei de licitações.	2
10	Realização de compras por dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei.	2
11	Fracionamento das despesas para evitar licitação.	1
12	Compra fictícia de mercadorias, não existe processo algum, mas foi efetuado pagamento.	1
13	Equipamentos adquiridos a anos e nunca utilizados.	1

Fonte: elaboração própria.

Nas fraudes por iniciativa de agentes ativos, pessoas ou empresas de fora da Administração Pública atuam corrompendo funcionários ou cometendo outros atos censuráveis de forma a burlar os processos em tramitação nos órgãos públicos. De acordo com o Código Penal Brasileiro em seu Art.333 corrupção ativa significa “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

São 4 (quatro) as fraudes por iniciativas de agentes ativos e elas estão descritas no Quadro 10:

Quadro 10: Fraudes por iniciativa de agentes ativos

Item	Fraude	Quantidade de Fraudes Encontradas
14	Organização entre empresas para ganhar licitações	10
15	Recebimento pelos funcionários, vantagens indevidas das empresas participantes dos processos licitatórios.	7
16	Empresa em nome de <i>laranjas</i> participando do certame.	4
17	Entrega de produtos contrabandeados	1

Fonte: Elaboração própria.

Entende-se por conluio ou associação mútua de interesses dos agentes passivos e ativos quando estes dois tipos de agentes agem em conjunto para conseguir fraudar o sistema de Administração Pública.

São 15 (quinze) os tipos de fraudes encontradas que representam conluio e elas estão listadas no Quadro 11:

Quadro 11: Fraudes encontradas que representam conluio

<b>Item</b>	<b>Fraude</b>	<b>Quantidade de Fraudes Encontradas</b>
18	Entrega de apenas parte ou nenhuma mercadoria, sendo o montante do valor pago a empresa.	6
19	Entrega de mercadorias de qualidade inferior a descrita no edital, com defeito ou com prazo de validade vencido.	5
20	Pagamento antecipado, antes do recebimento das mercadorias.	5
21	Criação de empresas fantasmas para dar validade ao processo licitatório.	3
22	Funcionários públicos e empresas se associando para frustrar a competitividade nos processos licitatórios.	2
23	Aplicação do dispositivo da lei chamado preço inexecutável, de forma a desclassificar empresas e favorecer outras.	1
24	Superfaturamento do preço médio de mercado	1
25	Não publicação de processo licitatório em Diário Oficial ou jornal de grande circulação.	1
26	Empresa apresentou proposta e sagrou-se vencedora sem mostrar a documentação necessária.	1
27	Contratação de empresa com a justificativa de que não havia concorrentes para fornecer o tipo de produto necessário.	1
28	Desrespeito aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa a administração pública.	1
29	Manipulação de edital, favorecendo determinadas empresas	1
30	Violação do sigilo das propostas	1
31	Direcionamento de licitações	1
32	Utilização por parte das empresas de materiais como amostras que já faziam parte do almoxarifado do órgão licitante.	1

Fonte: Elaboração própria.

É importante após a verificação dos quadros acima, tecer um comentário sobre o que significa cada tipo de fraude citado.

**Envolvimento de funcionários públicos:** Funcionários do governo atuando diretamente na corrupção, desrespeitando os procedimentos licitatórios, adulterando,



simulando, favorecendo empresas, se apropriando do dinheiro público, agindo em benefício próprio, dentre outros.

**Organização entre empresas para ganhar licitações:** Empresas combinando preços e se revezando para ganhar os certames, combinando previamente os valores ofertados e os resultados do processo licitatório.

**Superfaturamento do preço de compra no processo licitatório:** Os valores aceitos pela comissão de licitação superavam os valores da pesquisa de mercado, fator de extrema importância para uma aquisição vantajosa a administração pública.

**Recebimento pelos funcionários, vantagens indevidas das empresas participantes dos processos licitatórios:** Funcionários aceitando presentes e propinas para prestar favores às empresas envolvidas no certame.

**Entrega de apenas parte ou nenhuma mercadoria, sendo o montante do valor pago a empresa:** As empresas ganhadoras da licitação, entregavam nos órgãos públicos a nota fiscal destacando todos os produtos licitados, mas estes produtos não eram entregues, ou só se entregava parte deles, sendo que o funcionário responsável pelo recebimento destes itens agia com negligência ou má fé e encaminhava a nota fiscal para pagamento, como se todo o material já estivesse chego.

**Entrega de mercadorias de qualidade inferior a descrita no edital, com defeito ou com prazo de validade vencido:** Funcionários recebiam das empresas ganhadoras do certame, mercadorias com qualidade inferior, com defeito ou já com o prazo de validade vencido, sendo que estes funcionários não tomavam nenhuma atitude para que a empresa trocasse este material ou não pediam nenhuma punição a estas empresas, que não seguiram o que estava descrito no edital de licitação.

**Utilização de documentos falsos:** Falsificação de documentos de empresas que não tinham conhecimento e não participaram do processo licitatório e as assinaturas que constavam no processo eram falsas. Servidores públicos forjavam os processos apresentando documentação falsa. Também acontecia o falso reconhecimento de firma e certidões negativas de débitos falsificadas.

**Pagamento antecipado, antes do recebimento da mercadoria:** As empresas emitiam as notas fiscais e eram pagas sem entregarem as mercadorias, que eram entregues posteriormente ou em alguns casos não eram entregues.

**Empresas em nome de laranjas participando do certame:** Empresários abriam novas empresas em nome de outras pessoas, para participarem de licitações. Muitas dessas eram criadas, pois os donos não podiam mais participar de licitações por já terem cometido

irregularidades. Outro fator é de que estas empresas participavam do certame especulando, superfaturando preços de suas propostas, aumentando assim os valores ofertados no processo, onde suas empresas “principais” se sagrariam vencedoras.

**Favorecimento de funcionários públicos a empresas de parentes, funcionários ou ex-funcionários:** Funcionários articulavam os processos para que conhecidos tivessem privilégios e ganhassem as licitações.

**Criação de empresas fantasmas para dar validade ao processo licitatório:** Funcionários públicos ou empresários envolvidos na criação de empresas fictícias, que só existiam no papel, ou muitas vezes nem no papel existiam (documentos falsificados), estas empresas serviam para dar validade aos processos licitatórios, formalizando uma concorrência entre empresas que na verdade era apenas fachada, legitimando o processo ao vencedor do certame.

**Falsificação de assinaturas do representante de empresa vencedora no processo licitatório:** Geralmente este tipo de fraude aparece na modalidade de licitação Convite, os funcionários convidavam as empresas para participar do certame sendo que estas não tinham o interesse de participar, então para dar validade ao processo foram falsificadas assinaturas de seus representantes, que afirmam não serem suas as assinaturas constantes nos processos.

**Falsificação na montagem de propostas de empresas:** Funcionários de órgãos públicos montaram propostas de empresas. As propostas não têm assinaturas e apresentam logotipo diferente do existente em outras propostas apresentadas anteriormente pelas mesmas empresas. Os responsáveis pelas empresas negaram a participação nos certames. Em outro caso, proprietários de duas empresas supostamente convidadas para apresentar proposta de preço negaram ter participado dos certames, afirmando serem falsas as assinaturas atribuídas a eles nos respectivos processos licitatórios.

**Falsificação de Diário Oficial:** Páginas de Diários Oficiais de municípios foram falsificadas ou adulteradas de modo a simular a publicação (que de fato não ocorreu) do aviso de licitação e com isso forjar licitações. Para fraudar uma licitação de compras de material didático e de escritório, no valor de R\$ 178.000,00 (cento e setenta e oito mil reais), uma prefeitura falsificou uma página do Diário Oficial do município. Bastou uma simples consulta dos fiscais na internet para saber que a página não correspondia à publicada na edição citada pelos licitantes.

**Licitações simuladas:** Funcionários fazem licitações fictícias para converter os valores em benefício próprio. Um exemplo é mostrado em uma das reportagens relacionadas na pesquisa, servidores municipais flagrados forjando processos licitatórios com documentos

falsos, a CGU acionou a Polícia Federal que, autorizada pela Justiça, foi à residência do então secretário e encontrou carimbos de empresas supostamente convidadas para as licitações.

**Equipamentos adquiridos através de compra direta com valores muito superiores ao permitido na Lei de Licitações:** O valor permitido para aquisição de bens sem precisar utilizar licitação é até R\$ 7.999,99 (sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) no ano, acima deste, é obrigatório a utilização da licitação nas modalidades previstas em lei e já comentadas neste trabalho. Neste tipo de fraude foram comprados equipamentos com valores superiores a este definido na lei. Um exemplo verificado em uma das reportagens da amostra é a compra direta de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) em material didático, este valor passa em 100% (cem por cento) o valor permitido para aquisições de bens através de compras diretas.

**Realização de compras por dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei:** Realização de compras de equipamentos por dispensa e inexigibilidade de licitação em valores superiores aos preços praticados no mercado. Utilização de dispensa de licitação para produtos com valores não cabíveis de dispensa ou compra por inexigibilidade, de materiais que poderiam ser adquiridos através de processos licitatórios, pois estes não se tratavam de materiais específicos e mais empresas poderiam estar concorrendo diminuindo-se os valores de aquisição para estes materiais. Diversos outros tipos de compras realizadas além das citadas, não poderiam se enquadrar em dispensa ou inexigibilidade de licitação.

**Funcionários públicos e empresas se associando para frustrar a competitividade nos processos licitatórios:** Empresas e funcionários públicos trabalhando em conjunto para burlar, fraudar os processos licitatórios. As empresas combinavam ganhos ilícitos com os servidores públicos, em muitos casos, pregoeiros se empenhavam no trabalho de desclassificar os concorrentes das empresas que eles tinham interesse que ganhassem o certame.

**Aplicação do dispositivo da lei chamado preço inexequível, de forma a desclassificar empresas e favorecer outras:** A empresa ganhadora do certame sabia com antecedência o valor do preço inexequível, e apresentava proposta um pouco acima deste preço, as demais empresas apresentavam proposta abaixo deste valor, ou muito acima sendo desclassificadas. Considera-se preço inexequível os valores em que são impossíveis das empresas venderem no intuito de adquirir lucro. Valores muito abaixo dos praticados no mercado.

**Fracionamento das despesas para evitar licitação:** Para evitar processos licitatórios os produtos por classificação de despesas eram adquiridos em momentos distintos e em processos diferentes para que não se caracterizasse que os valores haviam passado dos R\$ 7.999,99 (sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) exigíveis de licitação.

**Superfaturamento do preço médio de mercado:** Para lançar o edital de licitação, é preciso que se faça um amplo levantamento de preços obtendo uma média realizada pelo mercado para os produtos a serem adquiridos. Esses preços formam a base para que os valores praticados no certame não excedam aos de mercado.

Funcionários públicos de alguma forma estavam conseguindo alterar os resultados do preço médio estabelecido nas informações para o processo licitatório. Na licitação, os valores alterados obtinham um impacto bastante relevante, pois as empresas que participavam do processo poderiam ofertar mercadorias com preços maiores dos que eram realmente praticados, ocasionando assim uma venda superfaturada por parte das empresas envolvidas nas fraudes.

**Não publicação de processo licitatório em diário oficial ou jornal de grande circulação:** Para lançar edital de licitação é preciso uma ampla divulgação, por Lei é exigido que o mínimo de publicação deva constar no Diário Oficial e em jornal de grande circulação na região onde ocorrerá o processo licitatório, de acordo com cada modalidade adotada deverá ser respeitado um determinado prazo mínimo de divulgação. Neste caso, para que não ocorresse um mínimo de concorrência, não foram respeitados estes preceitos da Lei e não foi divulgado o processo licitatório em andamento. Assim deixou de ser cumprido um fator fundamental nas compras dos órgãos públicos que é a ampla concorrência, que faz com que os preços caiam e que os materiais sejam comprados de forma mais correta, não acarretando desperdício do dinheiro público. O exemplo encontrado nas reportagens foi a não publicação em diário oficial ou em qualquer outro jornal o aviso da tomada de preços no valor de R\$ 275.800 (duzentos e setenta e cinco mil e oitocentos reais), para compra de medicamentos.

**Empresa apresentou proposta e sagrou-se vencedora sem mostrar a documentação necessária:** Na Lei 8.666/93 existem exigências de documentação para que as empresas participem dos processos licitatórios, geralmente esta documentação aparece descrita no edital. No caso desta fraude a empresa não apresentou a documentação exigida e os funcionários responsáveis pela licitação não exigiram esta documentação, e deixaram que a empresa se sagrasse vencedora do certame.

**Compra fictícia de mercadorias, não existe processo algum, mas foi efetuado pagamento:** Foi utilizado dinheiro público para compra de material ou equipamentos que não estão registrados em nenhum processo, seja de licitação ou por dispensa e inexigibilidade. O exemplo apresentado na amostra das notícias é de compra fictícia de medicamentos. Não existe processo licitatório e não existe registro da entrada ou saída dos medicamentos na Secretaria Municipal de Saúde ou nos postos de saúde.

**Contratação de empresa com a justificativa de que não havia concorrentes para fornecer o tipo de produto necessário:** Foi comprovado que havia mais empresas para participar de um possível processo licitatório. Não se respeitou a concorrência que é um dos fatores de extrema importância para as compras do governo, quanto mais elevada for a concorrência maior é a probabilidade de uma economia aos cofres públicos. O exemplo é de um município em que a prefeitura contratou o fornecimento de gasolina com um determinado posto, alegando que este era o único posto da região, quando na verdade, existem mais dois postos de gasolina que poderiam estar concorrendo. O posto que fornecia o serviço pertencia a mãe do prefeito.

**Equipamentos adquiridos há anos e nunca utilizados:** Um verdadeiro disparate ao dinheiro público, ninguém adquire para sua casa algo que não vai utilizar. Em uma mesma notícia da amostra aparecem dois exemplos deste tipo de fraude, Em Aracaju/SE, os fiscais em visita ao Pronto-Socorro Zona Sul, encontraram equipamentos hospitalares sem uso após cinco meses da compra, por R\$189.500,00 (cento e oitenta e nove mil e quinhentos reais). Para justificar a falha apontada na inspeção, um representante da prefeitura alegou pendência no controle patrimonial. Já em Panamá/GO, os fiscais constataram em 2007 que, três equipamentos hospitalares adquiridos pela prefeitura, em 2004, com recursos repassados pelo Ministério da Saúde, ainda não haviam sido instalados. Os equipamentos, entre eles um aparelho de raio X, custaram R\$56.500,00 (cinquenta e seis mil e quinhentos reais). A prefeitura informou que “já estava providenciando a instalação”.

**Desrespeito aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa a Administração pública:** Conforme já explicado nesta monografia, o princípio da Isonomia quer assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes. Não respeitando-se este princípio, algumas empresas estarão sendo menos ou mais favorecidas do que outras nos processos, ocasionando assim um problema na escolha de qual proposta é a mais interessante para a administração pública.

**Entrega de produtos contrabandeados:** As empresas vencedoras dos certames entregavam produtos adquiridos de forma ilícita, os funcionários públicos recebiam, pois não tinham como saber ou imaginar a procedência deste material.

**Manipulação do Edital, Favorecendo determinadas empresas:** Devido à especificidade de algumas empresas interessadas em participar dos certames, os funcionários públicos que tinham interesse que as mesmas se sagsassem vencedoras, modificavam o edital no intuito de favorecê-las.

**Violação do sigilo das propostas:** As propostas entregues pelos interessados em participar do certame tinham seus envelopes abertos e analisados antes do procedimento licitatório, os funcionários públicos responsáveis pelos processos verificavam o que cada empresa estava ofertando, informando à empresa que tinham interesse que vencesse o conteúdo dos envelopes, esta em posse das informações se beneficiava fazendo a melhor proposta e derrotando as demais no processo licitatório.

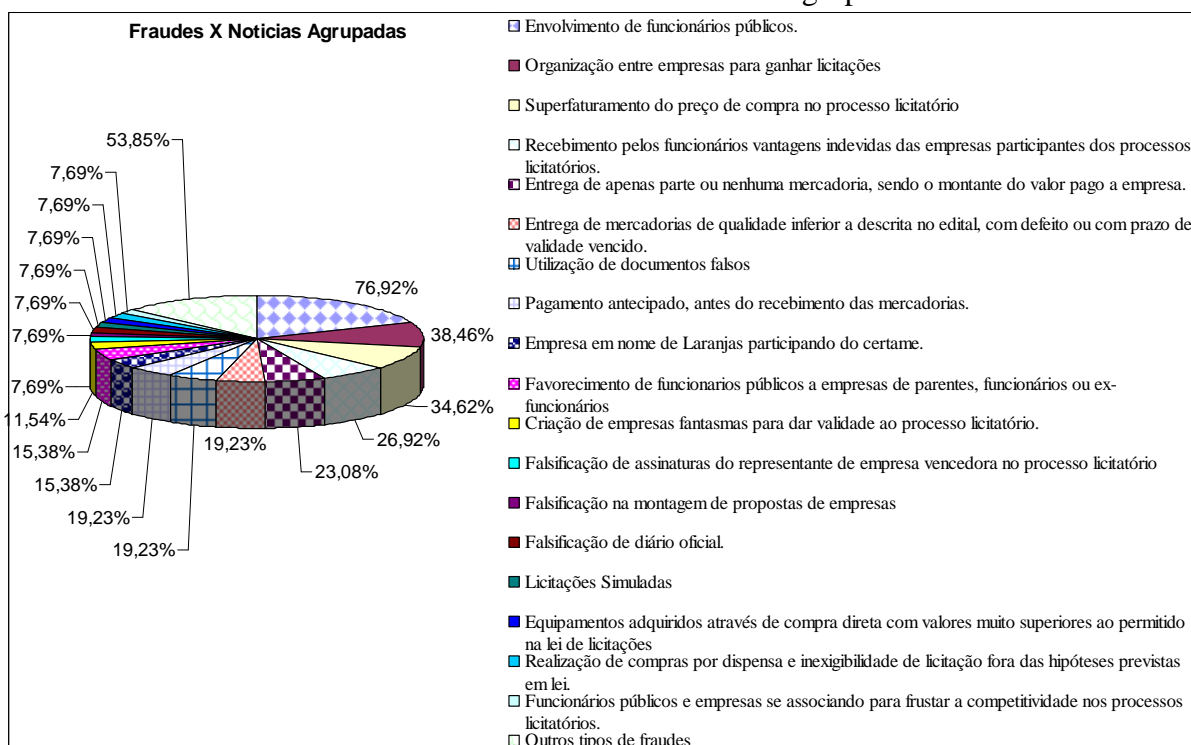
**Direcionamento de licitações:** Funcionários públicos e empresas trabalhando juntos para influenciar nos resultados de licitações. Eles que decidiam qual empresa ganharia o certame.

**Utilização por parte das empresas de materiais como amostras que já faziam parte do almoxarifado do órgão licitante:** Os sócios das empresas, receberam de um integrante da GMP (Guarda Metropolitana de Palmas) e cunhado de um dos empresários, as amostras dos produtos que apresentaram à Comissão de Licitações. As amostras foram indevidamente retiradas do almoxarifado da Guarda, portanto já pertenciam à corporação. A fraude somente foi descoberta quando o presidente da Comissão de Avaliação de Materiais e Equipamentos constatou que as amostras apresentadas pertenciam à Guarda Metropolitana.

No intuito de obter uma melhor visualização das fraudes encontradas, são mostrados nos Gráficos 1 e 2 a seguir apresentados, quais foram as que mais prejudicaram os recursos públicos no Brasil.

O Gráfico 1 mostra a incidência de fraudes em relação às notícias que foram agrupadas na pesquisa, sendo que nas 26 (vinte e seis) notícias agrupadas; em muitas foram encontrados mais de um tipo de fraude. Vê-se que, a real situação percentual da das fraudes em relação às notícias agrupadas ultrapassa, da forma adotada aos 100% (cem por cento) tradicionalmente utilizado para demonstrar o todo. Isto será compensado pelo Gráfico 2.

Gráfico 1: Fraudes x Notícias Agrupadas



Fonte: Elaboração própria.

Pode-se notar no gráfico, que em 76,92% (setenta e seis virgula noventa e dois por cento) das notícias coletadas e agrupadas na amostra, os funcionários públicos são os colaboradores em potencial para que as fraudes em licitações ocorram. Tem-se a percepção que os funcionários públicos deveriam ser habilitados e preparados para combater a corrupção deixando o egoísmo e a cobiça material de lado. Entretanto, essas pessoas que deveriam ser os maiores incentivadores para o combate a corrupção, muitas vezes através de atitudes egoístas participam frequentemente das fraudes, não pensando na comunidade que de alguma forma está sendo prejudicada por estes atos de imoralidade.

Outro fator que merece relevância é o da organização entre empresas para ganharem as licitações, nota-se que este aparece na amostra em 38,46% (trinta e oito virgula quarenta e seis por cento) das notícias pesquisadas, e é um descaso das empresas com seus clientes e o público que busca nestes estabelecimentos formas para adquirirem sua sobrevivência e o seu bem estar. A ganância em obterem lucros a todo custo, faz com que se criem obscuridades, na qual as empresas se organizam para de alguma forma usufruir do dinheiro do povo, é isso que acontece quando são cometidas fraudes utilizando-se o dinheiro do governo.

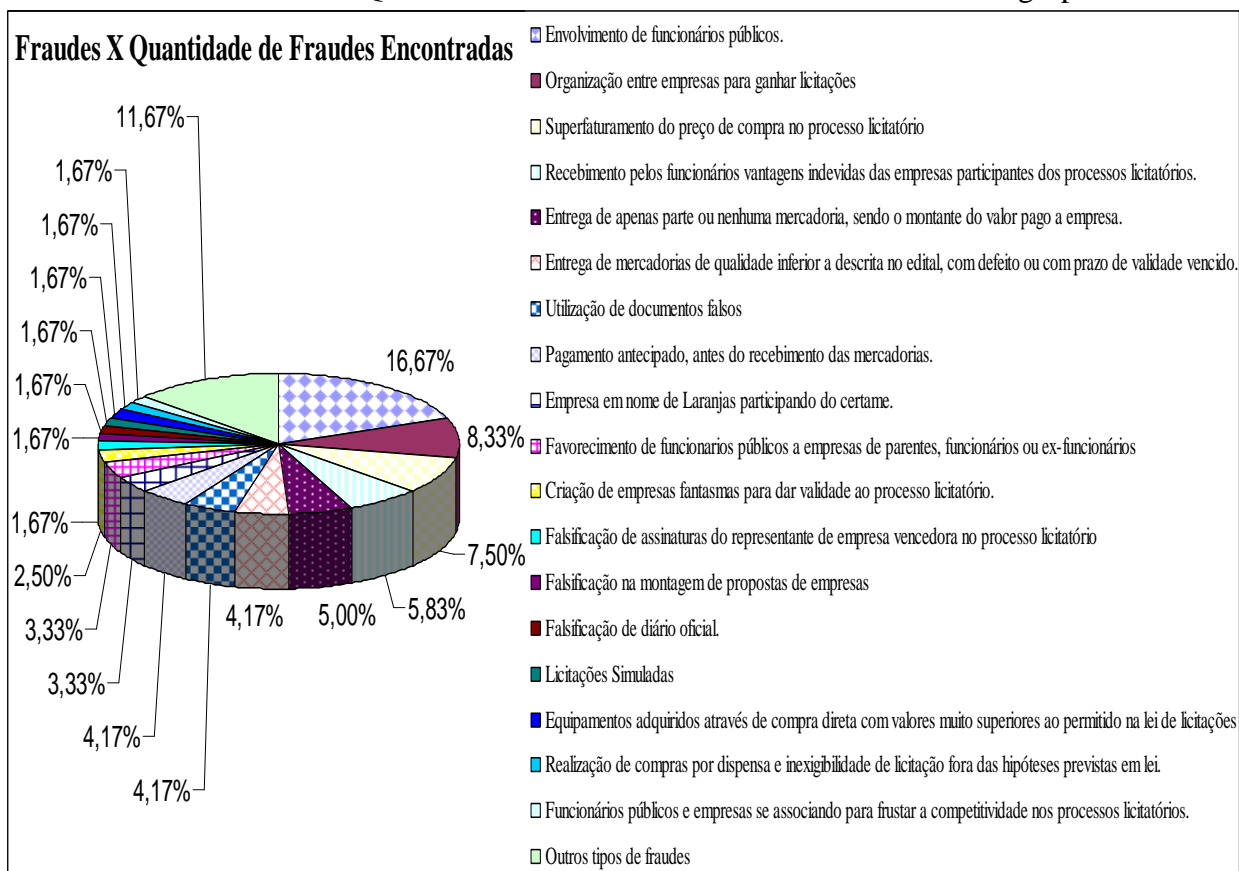
Nos demais casos de maior relevância descritos no gráfico, pode-se notar que empresas e funcionários públicos ou estes em conjunto estão sempre envolvidos, como superfaturamento de preços que detêm um percentual de 34,62% (trinta e quatro virgula

sessenta e dois por cento) na amostra em comento, por outro lado o recebimento pelos funcionários de vantagens indevidas pagas pelas empresas participantes dos certames atinge conforme demonstrado 26,92% (vinte e seis virgula noventa e dois por cento), Além disso, tem-se a entrega de parte ou de nenhuma mercadoria sendo o montante dos valores pagos as empresas, também há casos de entrega de material inferior ao descrito no edital, dentre outros que podem ser verificados no Gráfico 1.

O percentual de 53,85% (cinquenta e três virgula oitenta e cinco por cento) visualizado no gráfico, representa várias fraudes que aparecem em menor número nas notícias analisadas. Apesar de quantitativamente incidentes na amostra, estas não são menos importantes, pois de alguma forma também afetam os recursos públicos, sendo as que provavelmente causam o maior volume de prejuízo monetário aos órgãos públicos.

No intuito de obter a correta análise estatística, o Gráfico 2 mostra a incidência de fraudes no montante de fraudes encontradas nas 26 (vinte e seis) notícias agrupadas, fechando assim o percentual de 100% (cem por cento).

Gráfico 2: Fraudes X Quantidade de Fraudes Encontradas nas Notícias Agrupadas

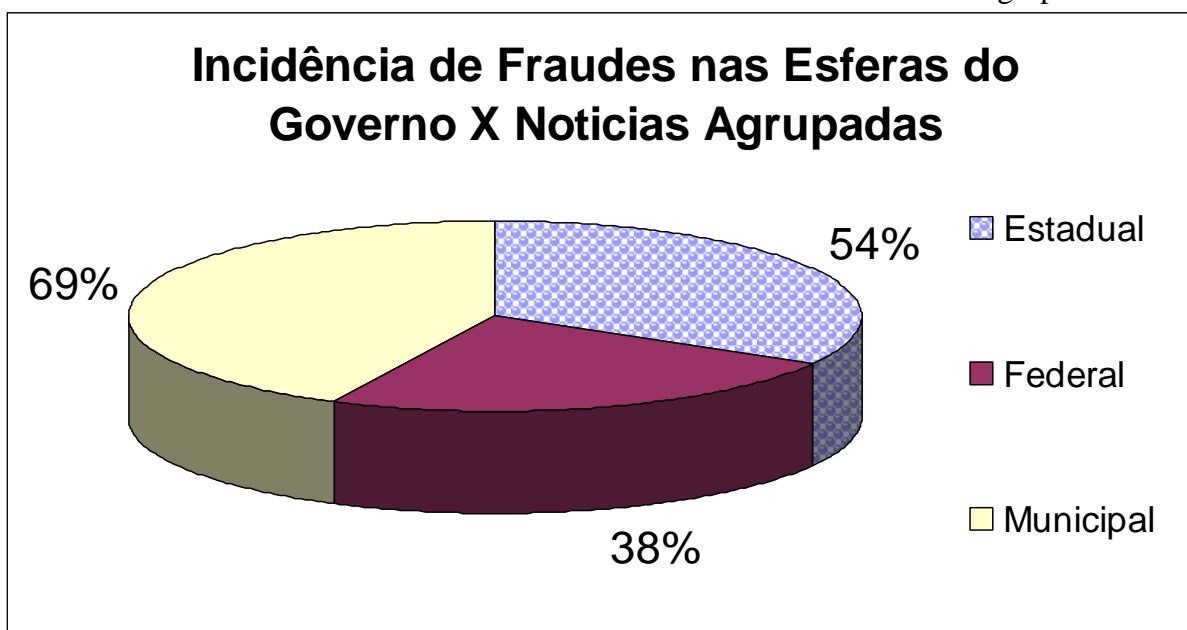


Fonte: Elaboração Própria



No Gráfico 3 pode-se analisar em que esfera do governo as fraudes acontecem em maior número em relação as notícias agrupadas. Trazendo assim, a real situação percentual da das fraudes em relação às esferas do governo. O mesmo segue as características técnicas do Gráfico 1 e a repercussão para o todo de 100% (cem por cento) é apresentada no Gráfico 4.

Gráfico 3: Incidência de Fraudes nas Esferas do Governo x Notícias Agrupadas



Fonte: Elaboração própria.

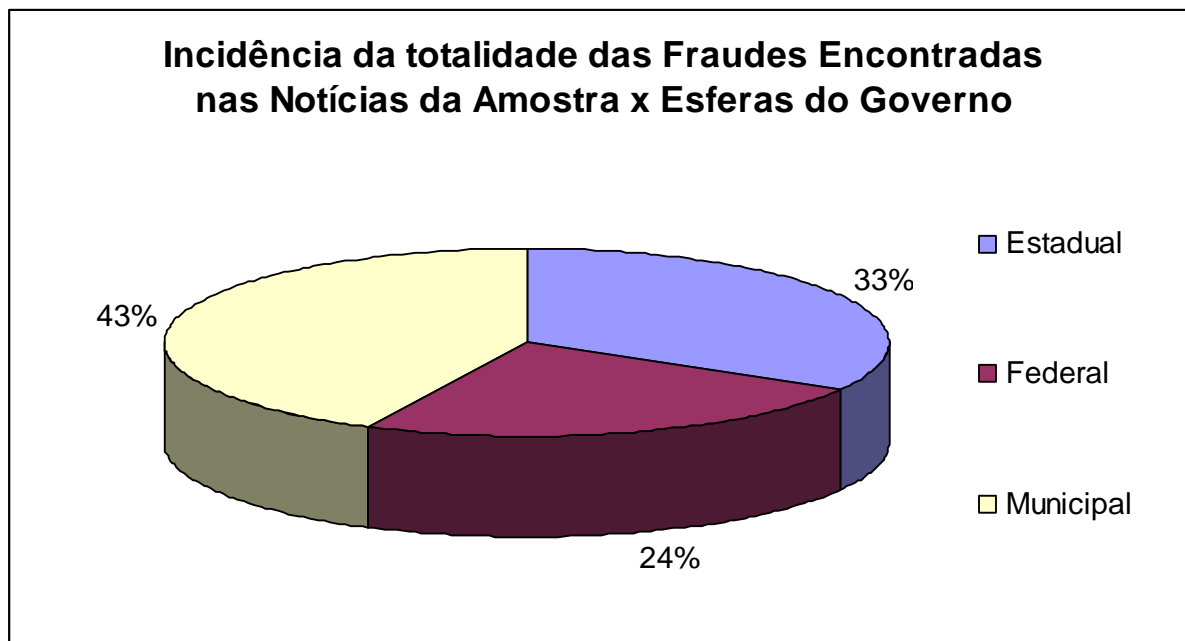
Conforme o Gráfico 3, as fraudes acontecem em maior intensidade na esfera municipal de governo com 69% (sessenta e nove por cento), seguido pelos estados com 54% (cinquenta e quatro por cento) e na terceira e última colocação está a esfera federal que representa 38% (trinta e oito por cento) do montante pesquisado nas notícias.

O grau de dificuldade para se fiscalizar os municípios é grande, pois a quantidade é muito maior em relação às demais esferas, talvez esteja aí uma das causas do percentual dos municípios serem mais elevado do que os demais.

Outro fator que diferencia é que na esfera federal em quase toda sua totalidade já vem sendo praticada a nova modalidade de licitação chamada pregão eletrônico, que dificulta o aparecimento das fraudes.

Para obter a correta análise estatística, o Gráfico 4 mostra a incidência do montante de fraudes em cada esfera do governo que foram encontradas nas 26 (vinte e seis) notícias agrupadas, obtendo o percentual de 100% (cem por cento).

Gráfico 4: Incidência da Totalidade das Fraudes Encontradas nas Notícias Agrupadas da Amostra x Esferas do Governo.



Fonte: Elaboração Própria.

Nota-se que o Gráfico 2 se iguala ao Gráfico 1 no percentual de diferença de uma fraude para outra. O mesmo acontece na relação do Gráfico 3 para o Gráfico 4, o percentual de diferença de cada esfera do governo é o mesmo. A única mudança, é que os Gráficos 2 e 4 estão em conformidade com a estatística, obtendo um valor final de 100% (cem por cento).

### 3.2 PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS

Além dos tipos de fraudes encontrados nas reportagens da amostra, também foram separados algumas formas de prevenção, que segundo os sítios eletrônicos de notícias, Jornal Eletrônico do Nordeste, DireitoNet, Monitor das fraudes e licitação.com.br, já estão sendo ou vão ser utilizados por órgãos públicos que foram prejudicados em processos que ocorreram as fraudes.

Na amostra de 41 (quarenta e uma) notícias analisadas, apenas 4 (quatro) apresentaram algum tipo de solução para a prevenção das fraudes em licitações. Estas notícias serão separadas e comentadas nos tópicos a seguir.

### **3.2.1 Notícia 1 - Novo convênio permite ao TCE identificar fraudes em licitações**

Notícia disponível no Jornal Eletrônico do Nordeste, informa que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba assina três convênios a partir do qual seu presidente terá acesso direto a arquivos que levem à imediata identificação de empresas de fachada, notas fiscais frias e fraudes aos processos licitatórios. Com este convênio, poderá acontecer uma fiscalização mais rotineira dos gastos públicos do governo.

A assinatura envolveu o TCE, a Junta Comercial e os secretários da Receita e da Controladoria Geral do Estado.

Também está sendo concluído, entendimentos para firmar convênios com a Caixa Econômica Federal, agente repassador de recursos ao Estado e Municípios.

Conforme a reportagem, antes da assinatura dos três convênios, o TCE abriu reunião com os contadores a serviço das Prefeituras e Câmaras Municipais, na Sala de Sessões do TCE. Ali, eles receberam informações sobre o sistema de tramitação eletrônica de processos (medida voltada para a eliminação de papéis e a celeridade processual) e a criação do Diário Eletrônico, espaço também disposto, gratuitamente, aos municípios para as publicações que a lei exija.

A idéia é que estes convênios sejam repassados a todos os municípios do Estado, para que também tenham melhor controle de seus gastos.

### **3.2.2 Notícia 2 - O Tribunal de Contas da União e as fraudes nas licitações**

Nesta notícia disponível no sítio eletrônico DireitoNet, é demonstrado o problema das fraudes dentro do Tribunal de Contas, órgão fiscalizador dos procedimentos licitatórios. Opina-se que o Tribunal de Contas deveria aumentar a sua fiscalização em relação aos demais órgãos da Administração Pública, mas quando o problema já vem de dentro do tribunal é difícil fazer com que outras instituições não cometam os mesmos tipos de irregularidades.

Representantes do Tribunal de Contas afirmam que fiscalizam todos os órgãos públicos, mas que infelizmente não têm olhos para tudo. Conforme explica a notícia esta afirmação trata-se de “uma absurdidade, quando sabemos que a Corte é imprescindível na estrutura governamental e no cenário nacional, com a obrigatoriedade de dar à luz a austeridade e a probidade administrativa, através da natureza e da finalidade da sua atuação”.

É importante que se de ênfase a um rigoroso controle interno, que segundo Meirelles (*apud* RAMOS, 2004) “visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira”

Nesta notícia da amostra a forma encontrada para se evitar as fraudes foi a utilização do controle interno, que objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo, fiscalizando o Tribunal de Contas internamente este poderá exercer sua função de fiscalizador de todos os entes públicos de forma mais ativa e correta.

### **3.2.3 Notícia 3 - CGU lança ferramenta que dificulta fraudes em licitações e cartões**

A Controladoria Geral da União (CGU) lança o ODP - Observatório das Despesas Públicas. Uma unidade permanente que pretende fazer um acompanhamento dos gastos governamentais. A idéia é identificar e prevenir possíveis tipologias de desvios que possam ocasionar prejuízos aos cofres públicos, além de contribuir para a tomada de decisão de dirigentes de cada órgão do governo.

O ODP agrega diversas fontes como o Portal da Transparência e o sistema de compras do governo, além de dispor de uma equipe técnica que faz análise de editais em desenvolvimento.

O Secretário de Controle e Prevenção da CGU, explica que o órgão dispõe de um aplicativo que faz o cruzamento de dados de forma a identificar facilmente, os valores envolvidos na transação, os órgãos que participaram do procedimento, as empresas irregulares e os lugares onde a determinada situação acontece. São utilizados aplicativos com capacidade de inteligência artificial, que informam, por exemplo, que 30% (trinta por cento) dos gastos com tal equipamento foram feitos em determinado Ministério, então são analisados os dados e gerados gráficos destas análises.

O sistema identifica, por exemplo, o conluio entre empresas que têm os mesmos sócios ou endereços equivalentes, as empresas recém criadas no período de inscrição para participar do certame licitatório e entrega de propostas em dias não úteis. Ao todo, o sistema é capaz de gerar 11 (onze) trilhas indicadoras de situações atípicas. Outras cinco trilhas estão em fase de implementação: vínculos entre licitantes e servidores públicos são duas delas. A idéia é monitorar a dívida pública sem precisar sair do CGU. O que com certeza trará agilidade ao processo de fiscalização.

### **3.2.4 Notícia 4 - Fraudes em licitações dão prejuízo de R\$ 2,3 bi**

Esta notícia disponível no sitio eletrônico [licitação.com.br](http://licitação.com.br), trata de fraudes na aquisição de hemoderivados através da modalidade de licitação chamada concorrência pública. Envelopes de propostas foram violados e os hemoderivados estavam por treze anos sendo adquiridos com preços superfaturados.

A solução encontrada para amenizar este tipo de problema foi de começar a utilizar a modalidade de licitação chamada de pregão, modalidade esta que já foi comentada neste trabalho.

De acordo com a notícia a nova modalidade de compra revelou que o governo podia pagar ainda menos pelo medicamento, apesar de o preço já ter caído de US\$ 0,41 (quarenta e um centavos de dólar) para US\$ 0,23 (vinte e três centavos de dólar). No pregão, a Octapharma, laboratório suíço que havia ganhado a última concorrência por US\$ 0,23 (vinte e três centavos de dólar), ofertou o mesmo produto a US\$ 0,13 (treze centavos de dólar). Nos pregões seguintes, os preços chegaram a cair a US\$ 0,12 (doze centavos de dólar) e se estabilizaram em US\$ 0,16 (dezesseis centavos de dólar).

Assim, em treze anos de fraudes no setor de hemoderivados, o país deixou de pagar o preço real pela unidade do medicamento. Nesse período, ao comprar o remédio a US\$ 0,41 (quarenta e um centavos de dólar) e depois a US\$ 0,23 (vinte e três centavos de dólar), arcou com um prejuízo avaliado em US\$ 801.000.000,00 (oitocentos e um milhões de dólares) ou R\$ 2.310.000.000,00 (Dois bilhões e trezentos e dez milhões de reais).

### **3.2.5 Outras Formas de Prevenção as Fraudes**

Neste tópico é abordado tipos de prevenção as fraudes que não estão no universo da amostra da pesquisa.

#### **a) Edital bem elaborado**

Um facilitador do surgimento das fraudes nos processos licitatórios é o edital mal elaborado, ou seja, que tenha dupla interpretação ou que deixe lacunas que podem ser

exploradas para práticas maliciosas. O edital se bem escrito não gera dúvidas e exime o poder público do ônus ocasionado pelas práticas ilícitas de agentes passivos ou ativos que podem utilizar do edital mal escrito para auxiliar em seus atos.

De acordo com Milton Júnior (2008) são principalmente dois os quesitos de má formulação do edital “descrição do objeto a ser comprado ou contratado e condições de habilitação para empresas”.

Para que o edital seja bem elaborado é preciso um trabalho exaustivo das pessoas envolvidas na sua formulação buscando-se sempre premiar a isonomia, legalidade, moralidade e a competitividade, sem deixar de lado quesitos como qualidade e preço.

### **b) Maior Rigor na Aplicação da Lei por parte do Poder Judiciário**

Muito das fraudes que acontecem hoje no Brasil, são problemas da falta de punição dos envolvidos. Na licitação não é diferente, a Lei 8.666/93 traz em seu texto punições às pessoas que não a respeitam e cometem irregularidades, estas punições ainda não são as ideais, mas se fosse seguido o que impõe a Lei 8.666/93 de forma a aplicar suas punições na íntegra, as fraudes poderiam ser reduzidas.

O representante no Brasil para fazer com que se cumpra a lei é o poder judiciário, se houver um empenho por parte do judiciário para que se obedeça às penalidades legais disposta da Lei 8.666, isso se tornaria um fator motivador do controle das fraudes.

### **c) Acompanhamento e Controle dos Contratos licitatórios**

A exemplo do que já foi comentado nesta monografia de que o edital deve ser exaustivamente bem elaborado o mesmo pode ser entendido nas cláusulas dos contratos firmados com a empresa vencedora do certame. O contrato deve seguir as proposições descritas no edital devendo o mesmo garantir à administração pública a entrega dos materiais da forma como foi estabelecido no certame licitatório.

Como já foi visto, na amostra desta pesquisa aparecem casos de fraudes onde o contrato ou a gestão deste contém falhas, é importante que seja respeitado o dispositivo da Lei 8.666/93 onde é mencionada a obrigatoriedade da figura do gestor de contrato ou preposto para garantir que se cumpra o que é exigido das empresas contratadas, sem prejuízo a Administração Pública.

#### **d) Capacitação de funcionários públicos**

Boa parte das irregularidades constatadas nos órgãos fiscalizados não tem relação com a intenção de desviar recursos ou descumprir a lei, mas está relacionada, sobretudo, com a falta de informação e orientação técnica. É importante o desenvolvimento de atividades de educação presencial, produção de materiais didáticos, para passar informações aos funcionários despreparados.

Esta capacitação vem sendo realizada pela CGU através do Programa de Fomento ao Controle Social e à Capacitação de Agentes Públicos Municipais “Olho Vivo no Dinheiro Público”, sendo implementado em âmbito municipal.

Conforme folder de divulgação do CGU, este programa têm por objetivos:

- Orientar os agentes públicos municipais no que diz respeito à transparência, à responsabilização e à necessidade do cumprimento dos dispositivos legais;
- Contribuir para o desenvolvimento e fomento do controle social.

O programa conforme o folder, do programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, segue as seguintes linhas de atuação:

- Fomento ao controle social – tem como principal público-alvo os conselheiros municipais responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução das políticas públicas e as lideranças da sociedade civil, mas atinge também, através de várias ações, lideranças locais e cidadãos em geral;

- Fomento à capacitação de agentes públicos municipais – tem como público-alvo servidores públicos, secretários municipais, membros de comissões de licitação, responsáveis por prestações de contas, além de outros agentes municipais envolvidos com o planejamento e a execução financeira e orçamentária.

Este programa da CGU já é um grande passo na busca de um desenvolvimento profissional eficiente e eficaz dos funcionários públicos, mas ele é apenas para funcionários municipais o que ainda restringe o controle das fraudes. Nesta linha de pensamento, é importante que se faça programas mais abrangentes que englobem todas as esferas do governo, incluindo-se a União, Distrito Federal e Estados.

### **e) Cadastro de Informação sobre Pessoas e Empresas Proibidas de Participar em Licitações**

Uma ferramenta de grande utilidade aos agentes públicos. Se eles tivessem fácil acesso as informações das empresas e das pessoas que participam de licitações por todo o Brasil e que já tiveram envolvimento em irregularidades, muitas fraudes seriam evitadas.

Este cadastro está em tramitação no senado, conforme notícia disponível no sítio eletrônico UOL do dia 15/09/2008 onde se faz menção à votação da aprovação ou não da criação deste cadastro. Se aprovado, os órgãos e entidades da Administração Pública poderão contar com um cadastro de pessoas físicas e jurídicas suspensas ou declaradas inidôneas para participar de licitações e contratos.

serão escritos no cadastro as empresas ou profissionais que, em razão de contratos realizados com a Administração Pública, tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos. Também terão os nomes incluídos na lista os que tiverem praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação, bem como demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a administração em virtude de atos ilícitos praticados. (UOL, 2008)

Na época a matéria foi incluída extra-pauta, mas ocorreu pedido de vista coletivo adiando a votação por já existir um processo semelhante tramitando no Plenário, é um outro cadastro só que com informações contrárias a esse, seria o cadastramento das empresas habilitadas a participar do certame. De qualquer forma criando-se um ou outro a finalidade vai ser a mesma e ajudará no controle das fraudes em processos licitatórios.

Após consulta ao sítio eletrônico do senado pode-se constatar que esse cadastro trata-se do projeto de lei do senado nº 500 de 2007, este projeto já foi aprovado pelo CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e após outras tramitações legais ele foi encaminhado em 06/11/2008 para a Câmara dos Deputados para revisão, nos termos do art. 65 da Constituição Federal “O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar”.

É importante que ocorra aperfeiçoamento contínuo dos processos licitatórios, buscando-se a erradicação das fraudes, para isso várias formas de prevenção podem ser criadas, mas é de suma importância que o agente público tenha a consciência do seu papel na sociedade, pois é a partir deles que as fraudes podem começar a serem reduzidas, de nada adianta a criação de vários procedimentos de prevenção, se as pessoas envolvidas na aplicação dos procedimentos sejam eles licitatórios ou de qualquer outra natureza do ente



público não tenham a responsabilidade e a disponibilidade necessária para seguir o disposto em lei.

Para evidenciar mais irregularidades busca-se alguns resultados de pareceres de auditorias dentro de instituições públicas, os quais serão comentados no tópico seguinte.

### 3.3 ALGUNS RESULTADOS DE PARECERES DE AUDITORIAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Encontrou-se arquivos recentes de boletins e pareceres de auditorias em 2 (duas) instituições públicas no que tange aos processos licitatórios, o primeiro relatório é o Boletim Informativo Técnico nº 02/2008 do SECONTI (Secretaria de Controle Interno) da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. O conteúdo deste boletim trata de orientações da Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, extraído de relatório do Tribunal de Contas do Estado – TCE, onde este, apresenta irregularidades constatadas na administração pública direta e indireta de Santa Catarina.

Observados também dois pareceres de auditoria interna da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Os pareceres são os de números 286/2007 e 347/2008

É importante dizer que estes pareceres e o Boletim Informativo Técnico, não caracterizam que estas instituições estão sendo vítimas de fraudes, podem ser somente procedimentos administrativos sendo realizados erroneamente, ou falta de conhecimento por parte dos funcionários na elaboração de alguns procedimentos licitatórios.

Para fazer análise dos relatórios das auditorias internas e do Boletim Informativo Técnico, procura-se separar os resultados encontrados e informados nestes documentos em 4(quatro) quadros com os respectivos títulos: irregularidades nos documentos inerentes ao julgamento, irregularidades no credenciamento/divulgação para participação no certame, irregularidades na exposição de elementos relacionados diretamente com o conhecimento contábil e irregularidades em outros procedimentos licitatórios.

Quadro 12: Irregularidades nos documentos inerentes ao julgamento

<b>Descrição</b>	<b>Norma Legal Desobedecida</b>	<b>Comentários</b>
Ausência de exposição das razões da escolha do fornecedor ou executante do contrato;	Infração ao inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93.	Trata-se de caso de inexigibilidade, em que não é realizada ampla pesquisa de mercado, faltando justificativas do porque da contratação do referido fornecedor e preço.
Ausência de justificativa do preço;	Infração ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93.	
Ausência de comprovação de que o grupo contratado é consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;	Infração ao art. 25, inc. III da Lei 8.666/93.	O art. 25 trata da inexigibilidade a licitação quando houver inviabilidade de competição. Neste caso não a viabilidade se o referido grupo seja consagrado pela crítica especializada, mas a administração pública precisa comprovar que o grupo é consagrado, o que não foi realizado.
Contratação de ente despersonalizado juridicamente;	Infração ao art. 37, inc. XXI da CF/88, art. 3º da Lei 8.666/93, art. 16 da Lei Federal nº 3.857/60 e artigos. 29, 105, 109 e 110 da Lei nº 9.610/98.	Também trata-se de um caso de inexigibilidade, onde a empresa ou pessoa contratada, não apresenta documentação legal. Não possui CNPJ ou qualquer outro comprovante jurídico.
Ausência de juntada nos autos do procedimento licitatório do termo de contrato;	Infração ao art. 38, inc. X da Lei nº 8.666/93.	Com exceção do caso de ausência de exame e aprovação da assessoria jurídica, os demais dizem respeito à falta de algumas das documentações exigidas no art. 38 da Lei 8.666/93. É importante lembrar, que todo processo licitatório deverá passar por análise do departamento ou assessoria jurídica do ente que o está realizando. O jurídico deve indicar sua aprovação para haver a continuação da tramitação do processo licitatório.
Ausência de juntada do ato de adjudicação;	Infração ao art. 38, VII da Lei nº 8.666/93.	
Ausência de exame e aprovação da Assessoria Jurídica da Unidade;	Infração ao parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.	
Ausência de juntada do ato de homologação;	Infração ao art. 38, VII da Lei nº 8.666/93.	
Ausência de juntada ao processo licitatório do ato de designação da comissão de licitação;	Infração ao art. 38, inc. III da Lei nº 8.666/93.	

Fonte: Adaptado de UDESC (2008), UFSC (2007) e UFSC (2008)

Quadro 13: Irregularidades no credenciamento/divulgação para participação no certame

Descrição	Norma Legal Desobedecida	Comentários
Ausência de indicação sucinta, clara e objetiva do objeto da licitação;	Infração ao art. 38, caput da Lei 8.666/93.	O art. 38 da Lei 8.666/93 fala que “O procedimento de licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, (...), contendo autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto (...)”. Pode-se notar após rever a verificação de que trata o caput do art. 38 que nestes dois casos não foi obedecido à lei.
Ausência de autorização pela autoridade competente para a realização da licitação;	Infração ao art. 38, caput da Lei n° 8.666/93.	
Habilitação de licitante sem apresentação de declaração de que a empresa não emprega menores;	Infração ao art. 27, V da Lei n° 8.666/93. e art. 7°, XXXIII da CF/88.	A licitação exige que a empresa apresente diversas documentações para estar apta a concorrer nas licitações. Neste caso a empresa deixou de apresentar o documento que comprove que ela não emprega menores, documento este que está previsto na lei de licitações e na Constituição Federal de 1988.
Reconhecimento de Inexigibilidade de Licitação quando não comprovada a inviabilidade de competição;	Infração ao art. 37, XXI da CF/88, ao art. 3° e art. 25 da Lei n° 8.666/93.	Um dos procedimentos básicos para aprovação de que um produto ou serviço é inexigível de licitação, é a comprovação da inviabilidade de abertura de licitação. Neste caso este procedimento não foi realizado pela administração pública.
Descumprimento ao prazo de publicidade;	Infração ao parágrafo único do art. 61 da Lei n° 8.666/93.	Não foram publicados na imprensa oficial dentro dos prazos previstos em lei o instrumento de contrato ou seus aditamentos. Conforme art. 61 publicidade deverá ocorrer até o 5°(quinto) dia útil do mês seguinte a assinatura do contrato.
Habilitação de licitante com a CND/INSS vencida;	Infração ao art. 29, IV da Lei n°	Assim como não pode faltar nenhuma das

	8.666/93 e art. 195, § 3º da CF.	documentações exigidas para habilitação no certame, a apresentação de certidões que estão vencidas também desaprova as empresas para a participação nos certames. Nestes casos as empresas foram aprovadas incorretamente com suas certidões negativas de débitos vencidas.
Habilitação de licitante com a CND junto às Fazendas Municipal, Estadual ou Federal vencida;	Infração ao art. 29, III e art. 32, § 1º da Lei nº 8.666/93.	
Habilitação de licitante com a CND junto ao FGTS vencida;	Infração ao art. 29, IV e art. 32, § 1º da Lei nº 8.666/93 e art. 27, alínea “a” da Lei nº 8.036/90 e art. 47, I, “a”, Lei 8.212/91.	
Ausência de caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justificasse a dispensa;	Infração ao art. 37, XXI da CF/88, ao art. 3º e art. 24, inc. IV e art. 26, parágrafo único, inc. I da Lei 8.666/93.	Trata-se de dispensa de licitação, onde não foram realizados processos licitatórios, então os valores a serem contratados não poderiam ultrapassar R\$ 7.999,99 (sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos). Este caso por se tratar de uma situação emergencial o processo deveria acompanhar justificativa detalhada de qual emergência se refere a dispensa, isso não aconteceu, sendo assim é irregular o processo.

Fonte: Adaptado de UDESC (2008), UFSC (2007) e UFSC (2008)

Quadro 14: Irregularidades na exposição de elementos relacionados diretamente com o conhecimento contábil

Descrição	Norma Legal Desobedecida	Comentários
Ausência de orçamento detalhado em planilhas com todos os custos unitários;	Infração ao art. 6º IX, “f”, c/c art. 7º § 2º, II da Lei nº 8.666/93.	Existem alguns procedimentos que são obrigatórios para realização do processo licitatório, um deles é o levantamento de preços detalhado em planilha a fim de se obter uma estimativa do valor de mercado do que se quer adquirir, estes valores servem de base para haver o bloqueio orçamentário, pois toda despesa na administração pública deve ser precedida de reserva de recursos. Esta estimativa de preços também serve para que o produto desejado não seja adquirido a preços superiores dos praticados no mercado. Nestes casos esses procedimentos obrigatórios não foram seguidos corretamente.
Ausência de pesquisa prévia de preços para fins de definição do valor estimado da licitação;	Infração ao art. 23, caput da Lei nº 8.666/93.	
Ausência de prévio empenho;	Infração ao art. 60 da Lei nº 4.320/64.	
Homologação de licitação com valor superior ao preço global estimado pela administração sem justificativa adequada;	Infração ao art. 48, III da Lei nº 8.666/93.	
Aquisição de medicamentos utilizando-se a modalidade de licitação convite, quando os valores empenhados no exercício exigiam a modalidade de licitação tomada de preços.	Afronta ao estabelecido na Lei nº 8.666/93, art. 23, II, “b”, e § 5º.	As aquisições através da modalidade convite são realizadas até o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a aquisição destes medicamentos ultrapassaram este valor, sendo inferiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), as compras até este último valor devem ser feitas através da modalidade licitatória denominada tomada de preços. Outra informação relevante é de que as licitações que se enquadram no valor da modalidade convite, também podem ser realizadas através de tomada de preços.

Fonte: Adaptado de UDESC (2008), UFSC (2007) e UFSC (2008)

Quadro 15: Irregularidades em outros procedimentos licitatórios

Descrição	Norma Legal Desobedecida	Comentários
Exigência de apresentação de comprovante assinado pela Gerência de Licitações, atestando que a licitante recebeu o edital e anexos, para fins de qualificação técnica, sem amparo legal;	Afronta aos princípios da licitação, art. 3º da Lei nº 8.666/93 e o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.	Estas irregularidades vão contra os princípios da isonomia, legalidade, da igualdade, dentre outros que constam na Constituição Federal e na Lei 8.666/93. No primeiro caso a exigência abusiva por parte da administração pública. No segundo caso, de acordo com a Lei 8.666/93, não pode haver processo licitatório sigiloso, estes tem que ser realizados em local público e de livre acesso a qualquer interessado.
Previsão irregular de sessão privada para abertura de envelopes de propostas;	Infração ao § 3º do art. 3º da Lei 8.666/93.	
Aquisição de combustível sem processo licitatório.	Em desacordo com art. 2º da Lei 8.666/93;	Neste caso a aquisição de combustível ultrapassou o valor R\$ 7.999,99 (sete mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) permitido para dispensa de licitação. Conforme o art. 2º da Lei 8.666/93 todas as aquisições para entidades públicas devem ser efetuadas através de processo licitatório, ressalvadas as hipóteses previstas nesta mesma lei.

Fonte: Adaptado de UDESC (2008), UFSC (2007) e UFSC (2008)

Ferramenta importante no auxílio ao controle das fraudes e irregularidades já discutidas nesta pesquisa, é a contabilidade forense, embora ainda pouco comentada no Brasil, este ramo da contabilidade que será falado a seguir, pode ajudar a melhorar os procedimentos de prevenção as fraudes em licitações e outros procedimentos públicos e privados no Brasil.

#### 3.4 CONTABILIDADE FORENSE COMO FORMA DE PREVENÇÃO AS FRAUDES

Um ramo da contabilidade que auxilia no controle das fraudes é a contabilidade forense, que no Brasil é um tema ainda pouco discutido e pouco divulgado. Nos Estados Unidos este tipo de contabilidade já é bastante conhecida e ganhou um impulso após os escândalos de empresas como no caso da Enron.

Segundo o sítio eletrônico da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro citando o especialista em auditoria de detecção de fraudes e diretor da KPMG, Senhor Barry Wolfe, “nos Estados Unidos tornou-se comum entre as empresas contratar o serviço de diagnóstico e de prevenção”, o motivo destas novas táticas utilizadas pelas empresas daquele país é constatado principalmente depois dos ecândalos provocados pro crimes contábeis já citado neste parágrafo.

Na Administração pública a contabilidade forense também é importante no controle aos gastos excessivos, as fraudes, a corrupção, dentre outras irregularidades.

Para melhor explicar a contabilidade forense é importante conceituar a contabilidade de forma geral que para Iudicibus e Marion (*apud* CARDOSO, 2008, p. 11) “a contabilidade tem por objeto o patrimônio, sendo, portanto, a fonte natural de dados para o usuário da informação, inclusive para o combate, a detecção e a mitigação dos efeitos de atos lesivos (fraudes)...”.

Pode-se verificar neste conceito geral da contabilidade que ela estuda as variações do patrimônio de uma entidade, gerando informações a seus usuários e combatendo as ilicitudes, podendo para tal ser auxiliada por um de seus campos de atividades que é a contabilidade forense.

Para ilustrar o parágrafo acima Cardoso (2008, p. 11) fala que a “contabilidade forense apresenta-se como uma evolução do processo de controle do patrimônio, expandindo suas fronteiras além do registro e chamando a sua responsabilidade o combate à fraude...”

No intuito de completar o conceito de contabilidade forense Gomide (2008, p. 5) fala que esta é a “...aplicação de habilidades de contabilidade e investigação a assuntos

envolvendo desempenho financeiro, disputas, ou onde há riscos, preocupações ou alegações de fraude ou outra conduta irregular”.

Para explicar o significado do termo forense recorre-se ao texto de Janoni disponível no sítio eletrônico da Kroll Brasil “significa que os dados foram obtidos e compilados de forma a preencher os critérios técnicos necessários para utilização no tribunal. Por essa razão, é comum o uso de contadores forenses como peritos em julgamentos.”

A contabilidade forense exige uma experiência em ciências contábeis e também que as pessoas deste ramo sejam proativas a identificar e analisar através de processos investigativos as finanças, os riscos e outros fatores que levam a atos ilícitos dentro de uma organização ou processo, que no caso deste trabalho são os procedimentos licitatórios.

De acordo com o sítio eletrônico da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro a atividade da contabilidade forense “consiste basicamente na investigação sobre suspeitas de fraudes e irregularidades e no rastreamento da origem e do destino de grandes somas de dinheiro. Esse tipo de levantamento pode resultar na abertura de processos civis, criminais ou disciplinares.”

De acordo com o sítio eletrônico da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro “dados do estudo A Fraude no Brasil, da KPMG, mostram que entre as fraudes praticadas com maior frequência estão: a falsificação de cheques ou documentos, roubo de ativos, contas de despesas e notas fiscais “frias”.”. Nota-se que alguns destes problemas apontados pelo estudo da KPMG acontecem na administração pública brasileira em seus procedimentos licitatórios, a saber, falsificação de documentos e notas fiscais “frias”.

Ainda com base nos dados disponibilizados pelo sítio eletrônico da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, agora citando o Caderno de Controladoria de junho de 2008, acessado em 30 de junho de 2009, verifica-se que ele traz uma reportagem sobre palestra de Eduardo de Freitas Gomide, revelando que os enfoques mais comuns adotados pela empresa Kroll, são as fraudes em estoque e fraudes em compras. Pode-se notar que as fraudes em compras são o objeto de estudo desta pesquisa e suas perspectivas em relação as fraudes com relação de empresas privadas e públicas são comuns, tendo grande incidência de irregularidades.

Segundo estudos de empresas especializadas na área de contabilidade forense, é muito grande o percentual de empresas que tem problemas com as fraudes, por este motivo tanto as multinacionais como as firmas brasileiras de consultoria estão apostando no crescimento da demanda por contratos que envolvam a contabilidade forense. Então para os profissionais de



contabilidade que queiram ser peritos nesta área, nota-se a tendência para crescimento e possibilidades de futuro nesta profissão.

Na palestra de Gomide para a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, é citada a análise contratual como fator de extrema relevância ao controle das irregularidades, segundo Gomide (2008) “se fizessem uma simples análise de aderência desses contratos, eu diria que 70% das fraudes deixariam de existir: apenas uma simples análise dos contratos, uma verificação se aquilo que ocorre no exercício daquele contrato é o que está previsto – como preços, volumes e prazos”. O problema do cumprimento dos contratos na administração pública brasileira deve ser considerado, pois grande parte das fraudes, como pode ser analisada nesta pesquisa, ocorrem por não ser respeitado o teor do que está escrito nas folhas contratuais.

Outro fator de importância que está sendo apontado pelas empresas de contabilidade forense na prevenção da ocorrência das fraudes é a utilização de controles internos eficientes e que estes sejam regularmente monitorados e melhorados por uma auditoria interna atuante e eficaz.

No sítio eletrônico da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro é citada a pesquisa de 2002 da empresa KPMG onde é mostrado:

que as fraudes nas empresas foram detectadas principalmente por meio de controles internos e auditoria (respectivamente, 51% e 34% das respostas. Talvez por isso, como perspectiva para diminuir a possibilidade de fraudes, a maioria das organizações (84%) afirmou apostar no aprimoramento de seus sistemas de controle interno.

A auditoria tradicional não pode ser confundida com o conceito de contabilidade forense embora esta não deixe de ser uma forma de auditoria. A auditoria é utilizada para confirmar a exatidão dos registros e das demonstrações contábeis. Entre as diferenças encontradas entre a auditoria e a contabilidade forense pode ser destacada que na auditoria tradicional não há uma preocupação particular em interpretar os fatos, mas é no raciocínio investigativo que está a principal diferença, pois este tipo de raciocínio é obrigatório para os peritos em contabilidade forense. Segundo Grippo e Ibex (*apud* CARDOSO, 2008, p. 15):

Contabilidade forense é uma ciência que lida com fatos contábeis reunidos por meio de métodos e procedimentos de auditoria aplicados a problemas de ordem legal, usualmente afetos a questões contábeis e de avaliação. É significativamente diferente da auditoria tradicional, sendo que as evidências obtidas devem ser capazes de serem apresentadas em ambiente judicial.

Pesquisando-se no sítio eletrônico da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas de Portugal, encontra-se que a designação para contabilidade forense em Portugal é auditoria

forense que deriva da auditoria de fraude. Segundo a Ordem dos Revisores de Contas de Portugal (2005):

na literatura internacional, o termo contabilista forense aparece relacionado sobretudo com processo de contencioso (na sua maioria judiciais) que exigem conhecimentos contabilísticos-financeiros, ao passo que a designação auditor forense funciona, normalmente, em substituição da de auditor da fraude. A responsabilidade dos auditores pela deteção da fraude é um tema polémico que está no âmago da evolução da profissão do auditor.

A auditoria forense trata do mesmo problema da contabilidade forense, só mudando sua denominação em Portugal e na Espanha, no mais os conceitos são os mesmos.

Janoni em seu texto sobre auditoria financeira e contabilidade forense vai de encontro a designação adotada por Portugal.

A contabilidade forense é erroneamente muito confundida com auditoria de fraude. Enquanto a auditoria representa a obtenção de evidências geralmente de natureza financeira, sendo implementada numa fase inicial da investigação, a contabilidade forense aplica o “padrão forense”, que torna possível apresentar evidências de maneira apropriada aos tribunais, podendo resultar na abertura de processos civis, criminais ou disciplinares. (JANONI, Kroll Brasil)

Se a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas de Portugal afirma que o termo auditoria forense deriva de auditoria da fraude e a auditoria forense tem o mesmo conceito e prática da contabilidade forense, conforme pode-se notar na afirmação de Janoni utilizar o termo auditoria forense para contabilidade forense é errôneo. Entretanto admite-se que este assunto precisa ser melhor estudado no plano da doutrina e das teorias de contabilidade para que se tenha uma opinião mais aprofundada.

A Perícia também é um ramo de atividade da contabilidade que possui muitos pontos em comum com relação à contabilidade forense, mas elas não apresentam a mesma conceituação, logo, não se confundem.

Segundo Alberto (*apud* Ornelas, 2003, p. 35) a perícia é “um instrumento técnico-científico de constatação, prova ou demonstração, quanto à veracidade de situações, coisas ou fatos oriundos das relações, efeitos e haveres que fluem do patrimônio de quaisquer entidades”.

A contabilidade forense utiliza-se de diversos mecanismos da perícia, como laudo pericial, sendo que o profissional para trabalhar em contabilidade forense, também pode ser chamado de perito nesta área.

A estrutura mínima para elaboração de um laudo pericial em contabilidade forense deve conter conforme recomendações do sítio eletrônico [esvindula.com](http://esvindula.com), acessado em 30 de junho de 2009:

**Ementa:** Discriminando o local e a data do laudo pericial, o nome do instituto e órgão superiores aos quais está subordinado, tipo de laudo, dentre outros requisitos básicos.

**Histórico:** Breve relato do que originou a perícia e da instituição envolvida.

Também deverá descrever o **objetivo pericial**.

Fazer a relação dos documentos ou dos livros contábeis ou dos sistemas de contabilidade.

Discriminar todas as técnicas e métodos empregados e os respectivos exames realizados que contribuíram para a perícia. **Exames periciais.**

Por último o contador forense em seu laudo pericial deverá determinar suas **conclusões e/ou respostas aos quesitos** analisados e anexar ao laudo pericial os documentos produzidos que sejam necessários acompanhar o laudo para fins da melhor compreensão do laudo.

Segundo o sítio eletrônico [espidula.com](http://espidula.com) onde são expostas recomendações técnicas para padronização de procedimentos e metodologias – Exames Periciais, os peritos para realizarem perícias de contabilidade forense precisam ter formação técnica mínima indispensável de graduação em ciências contábeis, ter especialização em diversas áreas da contabilidade, formação pericial em grafodocumentoscopia (análise de diversos tipos de documentos), conhecimentos sólidos de informática no que diz respeito à contabilidade.

Para ser um contador forense é preciso ter uma mentalidade investigativa e duvidar da veracidade de todos os relatórios, demonstrações e processos analisados.

Conforme o sítio eletrônico de Portugal [ArticleDevise.com](http://ArticleDevise.com), acessado em 30 de junho de 2009, o contador forense também pode ser chamado de polícia contabilista, pois combina diversas atividades com as de detetive.

De acordo com o sítio eletrônico da empresa KPMG o trabalho da contabilidade forense pode ser empregado nas seguintes áreas:

- Investigações civis e criminais;
- Elaboração e revisão de provas;
- Preparação de laudos periciais;
- Declarações juramentadas e comprovação de evidências;
- Fornecimento de provas perante o juiz;
- Determinação pericial, arbitragem, mediação ou outra alternativa para a resolução da controvérsia;
- Investigação de suporte e insolvência; e
- Estratégias de conscientização e prevenção de fraudes.

E ainda segundo o sítio eletrônico da KPMG as circunstâncias que podem dar origem à contratação de serviços de contabilidade forense são:

- Fraude e rastreamento de bens;
- Ações civis e criminais relacionadas a irregularidades financeiras e fraude;
- Insolvência bancária;
- Violação contratual;
- Quebra de garantia, principalmente em aquisições de empresas;
- Ações por negligência profissional;
- Pedidos de indenização de seguro;
- Lucros cessantes;
- Suporte à liquidação;
- Investigações especiais de diligência.

Opina-se que essas características e atribuições da contabilidade forense a faz uma importante ferramenta no controle as fraudes mencionadas nesta pesquisa. Acredita-se que a administração pública e vários outros setores da sociedade só tem a ganhar com a divulgação e o conhecimento a respeito das práticas da contabilidade forense.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA FUTUROS TRABALHOS

No presente trabalho monográfico entende-se que o objetivo geral, foi alcançado porque foi aplicada metodologia suficiente para verificar se as várias notícias que tratavam de fraudes em licitações para a aquisição de bens por parte da administração pública e toda a fundamentação teórica escrita, auxiliaram na resposta as dúvidas que se tinham ao início deste.

Antes de analisar a amostra foi feito o enquadramento legal das compras efetuadas pelas entidades públicas através da Lei 8.666/93, comentando a importância do edital que era um dos propósitos dos objetivos específicos. Verifica-se, após o término desta pesquisa, que o edital é um dos quesitos de vital importância dentro dos procedimentos licitatórios e opina-se ser dele que surge a base para se efetuar um contrato justo entre contratante e contratado neste tipo de processo.

Sobre o enquadramento legal das licitações constatou-se que o edital qualificado ajuda na elaboração de um contrato consistente e conseqüentemente tende a provocar transações mais transparentes entre os entes públicos e terceiros.

Após o enquadramento legal foi comentado sobre fraudes, trazendo-se conceitos e formas de fraude. Verificou-se, na amostra feita de maneira não aleatória que o envolvimento de funcionários públicos foi o maior problema encontrado, aparecendo em 76,92% (setenta e seis virgula noventa e dois por cento) das notícias da amostra, como pode ser verificado no Gráfico 1, página 71 desta monografia.

Além do maior índice de fraudes terem sido através de envolvimento de funcionários públicos, a amostra revela, e pode ser comprovado através do Gráfico 3, página 73, que as licitações da esfera municipal são as que mais apresentam casos de fraudes. Opina-se que isto pode ter como motivo a existência de mais prefeituras e órgãos municipais do que das demais esferas de governo.

Após verificar os tipos de fraudes, a presente pesquisa monográfica se concentrou nas formas de evitar as fraudes, procurando-se demonstrar alguns tipos de prevenções que podem ser utilizadas para sanear as irregularidades e que poderão auxiliar na redução das ilicitudes nas licitações.

O trabalho monográfico também trouxe dados sobre relatórios de auditoria interna e boletim informativo de irregularidades encontradas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em instituições públicas da administração direta e indireta, levando a

compreensão de que muito dos problemas ocorridos nos processos licitatórios acontecem por negligência ou falta de conhecimento de alguns funcionários públicos e não apenas por má fé.

Acredita-se que para começar o combate as fraudes em licitações é preciso que exista um treinamento dos funcionários envolvidos no processo, e que estes, sejam acima de tudo pessoas idôneas, que respeitem os valores da sociedade e os bens públicos sob sua responsabilidade.

Opina-se que cursos de licitações, capacitação de pregoeiros, gestão de contratos públicos, curso na área de almoxarifado e patrimônio, e em outros determinados procedimentos dentro da administração pública são bastante comuns e acontecem periodicamente. Por outro lado com o resultado constatado na amostra desta pesquisa, onde se destaca o envolvimento de funcionários públicos nas fraudes. Defende-se a idéia de que a capacitação destes funcionários, é urgente e necessária na atual conjuntura dos processos licitatórios e tende a diminuir a incidência de fraudes.

Defende-se, ainda, que é preciso também uma lei mais rigorosa em suas punições e que o que consta na lei seja plenamente exercido. Opina-se que o contido na Lei 8.666/93 enfatizando em matéria de punições não é o suficiente para a eliminação das irregularidades nas compras de bens públicos.

Nota-se que é preciso ter nos órgãos fiscalizadores um bom controle interno, para poderem monitorar de forma eficiente as entidades públicas de suas responsabilidades. Crê-se que o exemplo tem que partir dos órgãos fiscalizadores, se acontecerem às fraudes nestes, mais fáceis acontecerá nos órgãos por eles fiscalizados.

Outros procedimentos para prevenção das fraudes foram sugeridos e citados nesta monografia, dentre eles estão a necessidade de um maior acompanhamento e controle dos contratos licitatórios, criação de um cadastro de informações sobre pessoas e empresas proibidas de participar de licitações, utilização de sistemas informatizados que buscam o acompanhamento dos processos públicos controlando os gastos do governo de forma rápida e eficaz.

Ainda no que tange os procedimentos preventivos, pôde-se neste trabalho trazer na última parte da análise da pesquisa uma noção sobre a contabilidade forense, sua forma de trabalho, e como ela pode contribuir na identificação e controle das fraudes não só em licitações, mas em todos os procedimentos da administração pública e privada no Brasil.

Ao se iniciar esta pesquisa um dos objetivos era o de comentar a respeito do Novo Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e seu impacto nas contratações através das modalidades licitatórias, mas no decorrer do estudo notou-se que este é um

assunto que merece tratamento aprofundado. Neste sentido fica este assunto como recomendação para futuros trabalhos no Curso de Ciências Contábeis.

As fraudes em licitações têm seu conteúdo bastante abrangente, e nesta monografia foi abordado apenas as fraudes em licitações para aquisição de bens. Entende-se que em futuros trabalhos podem ser explorados outros temas das fraudes em licitações: a) para serviços comuns; b) para obras; c) para serviços de engenharia, dentre outros temas ligados. Pode-se ainda deter-se a estudos combinando outras modalidades de licitações que não foram discutidas nesta pesquisa, a saber: leilão e concurso.

Por último, espera-se ter contribuído para a verificação e conhecimento do cotidiano dentro dos procedimentos licitatórios demonstrando suas falhas, irregularidades e fraudes. Como também, espera-se ter contribuído com alguma forma para a diminuição das ilicitudes que acontecem nas licitações, na tentativa de reduzir os gastos abusivos da administração pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Chico. Fraudadores de Licitações são presos no Amazonas. **Agência Amazônia de Notícias**, Amazônia, 11 ago. 2006. Disponível em: <[http://www.agenciaamazonia.com.br/index.php?Itemid=507&id=451&option=com\\_content&task=view](http://www.agenciaamazonia.com.br/index.php?Itemid=507&id=451&option=com_content&task=view)>. Acesso em: 3 fev. 2009.

ARTICLEDEWISE.COM. **Forense Contabilidade do Detetive Raça de Contabilidade Carreiras**. Portugal. Disponível em: <<http://pt.articledewise.com/article/about/MDA0/Forense-Contabilidade-Do-Detetive-Raca-De-Contabilidade-Carreiras>>. Acesso em: 30/06/2009.

BEUREN, Ilse Maria (Org.); LONGARAY, André Andrade; RAUPP, Fabiano Maury; et al (colabs.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.195 p.

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. **3 em 1 Saraiva: CLT, Legislação Previdenciária e Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 2007.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Programa de Fomento ao Controle Social e à Capacitação de Agentes Públicos Municipais. **Olho Vivo no Dinheiro Público**. Iniciado em Nov. 2003. folder.

BRASIL. **Decreto-Lei 200**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília-DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto200.php>>. Acesso em: 25 set. 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.300**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília-DF, 21 nov. 1986. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto2300.php>>. Acesso em: 25 set. 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.348**. Altera o Decreto-Lei nº 2.300. Brasília-DF, 24 jul. 1987. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto2348.php>>. Acesso em: 25 set. 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.360**. Modifica dispositivos da lei 2.300. Brasília-DF, 16 set. 1987. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto2360.php>>. Acesso em: 25 set. 2008.



BRASIL. **Decreto-Lei 2.848**, Código Penal. Rio de Janeiro, 7 dez. 1940. Disponível em: <<http://www.codigopenal.adv.br>> . Acesso em: 13 abr. 2009.

BRASIL. **Decreto 2.926**. Dispõe sobre a regulamentação para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Rio de Janeiro, 14 maio 1862. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto2926.php>>. Acesso em: 25 set. 2008.

BRASIL. **Decreto 4536**. Organiza o código de contabilidade da união. Rio de Janeiro, 28 jan. 1922. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto4536.php>>. Acesso em: 25 set. 2008.

BRASIL. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre o Código Civil. Brasília, 4 maio 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l4320.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2009.

BRASIL. Lei de Licitações, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. Curitiba, Zênite, 2006. 181 p.

BRASIL. **Lei 5.456**. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-Lei nº 200. Brasília-DF, 20 jun. 1968. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/lei5456.php>>. Acesso em: 25 set. 2008.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº500**, de 23 de agosto de 2007. Institui o Cadastro Nacional de Fornecedores Suspensos de Participar de Licitações e Contratar com a Administração Pública Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Senado, Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=82245](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=82245)>. Acesso em: 16 jun. 2009.

BUNCE, David; SCHARRER, Werner. **A Fraude no Brasil**. Relatório da Pesquisa 2002. KPMG. São Paulo. 2002. Disponível em: <[http://www.kpmg.com.br/publicacoes/forensic/pesqfraudes\\_02\\_site.pdf](http://www.kpmg.com.br/publicacoes/forensic/pesqfraudes_02_site.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2008.

CARAMANTE, André; PAGNAN, Rogério; TOMAZ, Kleber. SP: Acusados de fraude na saúde em 5 Estados são presos. **Folha Online**, São Paulo, 31 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.advsaude.com.br/noticias.php?local=1&nid=1858>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

CARDOSO, Fernando Nazareth. **Contabilidade Forense no Brasil: Incipiência ou Insipiência?** 2008. 63 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em:

<[http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde\\_arquivos/38/TDE-2008-08-05T094425Z-2980/Publico/2008\\_FernandoNCardoso.pdf](http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_arquivos/38/TDE-2008-08-05T094425Z-2980/Publico/2008_FernandoNCardoso.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2008.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública: teoria e questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 490 p.

CFC. **Resolução nº 836.** Aprova a NBC T 11 – IT – 03 – Fraude e Erro. Normas Brasileiras de Contabilidade Interpretação Técnica NBC T 11 – IT 3 Fraude e Erro. Brasília, de 22 de fevereiro de 1999. Disponível em: <[http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_836.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_836.doc)>. Acesso em 19/05/2009.

CONTABILIDADE forense: ferramenta na investigação de fraudes. **Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro.** Publicações, Prêstando Conta\$ - Edição 52. Ano XI – Jul/Ago 2003. Disponível em:

<<http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/prestandocontas/?52>>. Acesso em: 30/06/2009.

CGU lança ferramenta que dificulta fraudes em licitações e cartões. **24HorasNew.** Cuiabá, 22 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.fraudes.org/clipread.asp?CdClip=8373>>. Acesso em: 13 jan. 2009.

CIOATTO, Jefe. Irregularidades em compra de materiais e licitações. **ANotícia,** Joinville, 7 dez. 2004. Disponível em: <<http://www1.an.com.br/2004/dez/07/0ger.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

CITADINI, Antonio Roque. **Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas.** 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 1999. 596 p.

COMISSÃO do Senado vota criação de cadastro de pessoas e empresas proibidas de participar de licitações. **UOL notícias,** 15 set. 2008. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/corruptao/ultnot/2008/09/15/ult6422u37.jhtm>>. Acesso em: 16 set. 2008.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e Movimentação Patrimonial do Setor Público.** Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 1988. 230 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994. 567 p.

DOSSIÊ Operação Vampiro. **Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 23 maio 2004, Disponível em:  
<<http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/fraudeseccorruptao/?23=&p=3>>. Acesso em: 29 jan. 2009.

EM SENTENÇA de 90 páginas, Carlão é condenado a 26 anos em regime fechado. **Rondoniagora**, Rondônia, 3 nov. 2008. Disponível em:  
<<http://www.rondoniagora.com/web/ra/noticias.asp?data=3/11/2008&cod=21394>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

ESCANDIUZZI, Fabrício. SC: Fraude em universidade teria dado prejuízo de R\$ 1 mi. **Terra Notícias**, 6 ago. 2008. Disponível em:  
<<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI30557866-ei306,00.html>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

ESQUEMA de fraudes na Bahia desviou mais de R\$ 28 milhões, diz PF. **Portal de Notícias da Globo**, 12 dez. 2008. Disponível em:  
<<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL920885-5601,00.html>>. Acesso em: 18 fev. 2009.

EXAMES Periciais **Recomendações Técnicas para a Padronização de Procedimentos e Metodologias**. Disponível em:  
<[http://www.espindula.com.br/CONTABIL\\_INTERNET\\_1.doc](http://www.espindula.com.br/CONTABIL_INTERNET_1.doc)>. Acesso em: 30/06/2009.

FIGUEIREDO, José Reinaldo. **Licitações Públicas para Principiantes: O bê-a-bá das Licitações Públicas**. Florianópolis: Insular, 2002. 180 p.

FIGUEIREDO, Lucas. Fraudes em licitações dão prejuízo de R\$ 2,3 bi. **Correio Braziliense**, Brasília, 19 abr. 2004. Disponível em:  
<<http://licitacao.uol.com.br/notdescricao.asp?cod=617>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

FORENSIC Services. **KPMG no Brasil**. São Paulo. Disponível em:  
<[http://www.kpmg.com.br/serviços\\_advisory\\_fas\\_forensic.asp?at=Audit&ax=7](http://www.kpmg.com.br/serviços_advisory_fas_forensic.asp?at=Audit&ax=7)>. Acesso em: 21 ago. 2008.

FRAUDES em licitações da saúde. **Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde do Estado de São Paulo**, São Paulo, 6 nov. 2008. Disponível em:  
<<http://www.sindsaude.org.br/noticia.asp?id=1065&acao=1>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

FRAUDES em licitações lideram irregularidades em municípios. **Controladoria Geral da União**, Brasília, 11 ago. 2004. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2004/noticia05404.asp>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

FRAUDES em licitações, obras abandonadas e muito mais, foi o resultado das fiscalizações da CGU no 22º sorteio dos municípios. **Popular Notícias**, 10 jul. 2007. Disponível em:

<<http://www.sitepopular.com.br/noticias/blogsp/cgu22m100707.html>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

FREITAS, Clayton. Promotoria investiga fraudes em compra de material escolar em SP. **Folha Online**, São Paulo, 6 dez. 2007. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u352398.shtml>>. Acesso em: 1 set. 2008.

GOMEZ, Domiciano. Operação Pororoca Estoura maior esquema de corrupção no Amapá. **Folha do Amapá**, Amapá, 5 nov. 2004. Disponível em:

<[http://www.folhadoamapa.com.br/classica/more.php?id=7004\\_0\\_12\\_0\\_M](http://www.folhadoamapa.com.br/classica/more.php?id=7004_0_12_0_M)>. Acesso em: 5 fev. 2009.

GOMIDE, Eduardo de Freitas. **Contabilidade Forense e Análise Financeira**. Cadernos de Controladoria – Ano VIII, nº2, jun. 2008

GOMIDE, Eduardo de Freitas. **Contabilidade Forense e Prevenção de Fraudes**: alguns casos práticos. CGM, Cadernos de Controladoria – Nova série Ano VIII, nº 2, jun. 2008. Rio de Janeiro. Disponível em:

<<http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/cadernos/?2008/06>>. Acesso em: 30/06/2009.

HISTÓRIA das Licitações: Aspectos Históricos. **Conlicitação**. São Paulo. Disponível em:

<<http://www.conlicitacao.com.br/historia/index.php>>. Acesso em: 25 set. 2008.

JANONI, Ângela. Auditoria Financeira e Contabilidade Forense. **Kroll Brasil**. Disponível em: <[http://www.krollnews.com.br/new/artigo01\\_322007.asp](http://www.krollnews.com.br/new/artigo01_322007.asp)>. Acesso em: 30/06/2009.

JORGE, Nuno de Lemos; TABORDA, Daniel. Auditoria. **Ordem dos Revisores Oficiais de Contas**, Revista nº 28, Jan/Mar de 2005. Portugal. Disponível em:

<[http://www.oroc.pt/revista/detalhe\\_artigo.php?id=23](http://www.oroc.pt/revista/detalhe_artigo.php?id=23)>. Acesso em: 30/06/2009.

JÚNIOR, Milton. Licitação: principal facilitador de fraudes é edital mal feito. **Contas Abertas**, 25 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/rel/venoticia.php?id=494025>>. Acesso em: 11 dez. 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2000.

LEMES, Delvani Alves. Gestão dos Contratos Administrativos, Uma Urgência para o Brasil. **Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica**, São Paulo. Disponível em: <[http://www.abce.locaweb.com.br/entrevista\\_fev2008\\_delvani\\_alves.php](http://www.abce.locaweb.com.br/entrevista_fev2008_delvani_alves.php)>. Acesso em: 03 fev. 2009.

LUIZ, Edson. Corrupção lidera os crimes de servidores. **Correio Braziliense**, Brasília, 26 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.adpf.org.br/modules/news/article.php?storyid=38410>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

LUIZ, Edson. Pequenas cidades inovam nas artimanhas para embolsar dinheiro público em licitações irregulares. **Correio Braziliense**, Brasília, 18 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.educacionista.org.br/jornal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1442](http://www.educacionista.org.br/jornal/index.php?option=com_content&task=view&id=1442)>. Acesso em: 13 jan. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 482 p.

MP denuncia por fraude em licitações no Ministério da Saúde. **Licitações Sanegás**, São Paulo, 11 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.sanegas.com.br/noticias.asp?exibir=yes&id=531>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

MP investiga mais fraudes em licitações em Minas. **BobNews**, Minas Gerais, 1 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.bobnews.brasilportais.com.br/noticias/mp-investiga-mais-fraudes-em-licitacoes-em-minas-11212.html>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

MPF/AP denuncia mais envolvidos em fraudes de licitações. **Procuradoria da República no Amapá**, Amapá, 22 ago. 2007. Disponível em: <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/criminal/mpf-ap-denuncia-mais-oito-pessoas-envolvidas-em-fraudes-de-licitacoes/>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

MPF/AP denuncia mais oito pessoas por fraudes em licitações. **Procuradoria da República do Pará**, Pará, 22 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.gov.br/noticias/2007/mpf-ap-denuncia-mais-oito-pessoas-por-fraudes-em-licitacoes/>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

MPF denuncia 61 pessoas por fraudes em licitações. **Associação dos Juizes Federais da 1º Região**, Brasília, 14 maio 2008. Disponível em: <<http://www.ajufer.org.br/p243.aspx?IdNoticia=789&idme=683>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

MPF/PE denuncia servidores por fraudes em licitação. **Notícias do Ministério Público Federal**, Pernambuco, 4 jul. 2007. Disponível em: <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/criminal/mpf-petrolina-denuncia-servidores-por-fraudes-em-licitacao/>>. Acesso em: 18 fev. 2009.

MPF/TO denuncia acusados de fraudes em licitação para compra de uniformes da GMP. **O Jornal.net**, Palmas, 4 nov. 2008. Disponível em: <[http://www.ojornal.net/horaemhora/index.php?option=com\\_content&task=view&id=14384&Itemid=4](http://www.ojornal.net/horaemhora/index.php?option=com_content&task=view&id=14384&Itemid=4)>. Acesso em: 13 jan. 2009.

MUKAI, Toshio. **Estatutos Jurídicos de Licitações e Contratos Administrativos**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992, 344 p.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das Finanças Públicas: Um Estudo da Economia Governamental**. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1976.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 3. ed. Curitiba: Zênite, 2005. 480 p.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000. 197 p.

NORONHA, Antônio. **Curso de Licitação e Capacitação de Pregoeiros**. Florianópolis, 2007. 94 p.

NOVO convênio permite ao TCE identificar fraudes em licitações. **WSCOM - Jornal Eletrônico do Nordeste**, Paraíba, 22 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.wscm.com.br/noticia/noticia.jsp?idNoticia=124705>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

OPERAÇÃO Busca Evidências de Fraudes. **A Tribuna**, Piracicaba, 30 out. 2008. Disponível em: <<http://www.tribunatp.com.br/modules/news/article.php?storyid=1381>>. Acesso em: 13 jan. 2009.

OPERAÇÃO da pf prende 28 pessoas por fraude em licitações. **Clube 105.FM**, Brasília, 11 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.clube.fm/noticias/?id=3964,OPERACAO-DA-PF-PRENDE-28-PESSOAS-POR-FRAUDE-EM-LICITACOES>>. Acesso em: 13 jan. 2009.

OPERAÇÃO I-licitação: PF cumpre 12 mandados de prisão na PB. **Paraíba.com.br**, Paraíba, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.paraiba.com.br/noticia.shtml?76537>>. Acesso em: 29 jan. 2009.

OPERAÇÃO "I-Licitação": PF cumpre 12 mandados de prisão e 20 de busca na Paraíba. **O Norte online**, Paraíba, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.db.com.br/noticias/?87551>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

ORNELAS, Martinho Maurício Gomes de. **Perícia Contábil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 169 p.

PARADA, Carolina. CGU denuncia esquema de desvio de verba na Bahia. **Tribuna da Bahia**, Bahia, 13 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.sindicontasbahia.com.br/mostra\\_noticia.php?codigo=464](http://www.sindicontasbahia.com.br/mostra_noticia.php?codigo=464)>. Acesso em: 3 fev. 2009.

PARADA, Carolina. Outras Fraudes Sobre tudo em licitações. **Tribuna da Bahia**, Bahia, 14 dez. 2008. Disponível em: <<http://sardinhainaldo.spaceblog.com.br/261453/OUTRAS-FRAUDES-SOBRE-TUDO-EM-LICITACOES/>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

PF apura fraudes em licitações e desvio de verbas públicas na Bahia. **Folha Online**, São Paulo, 12 dez. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u478550.shtml>>. Acesso em: 18 fev. 2009.

PF realiza operação contra fraudes em licitações na Funasa. **Jornal Correio do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 out. 2007. Disponível em: <<http://www.correiodobrasil.com.br/noticia.asp?c=128265>>. Acesso em: 25 fev. 2009.

POLÍCIA Federal apura fraudes a licitações e desvio de verbas na Bahia. **Portal de Notícias da Globo**, 12 dez. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL920587-5601,00.html>>. Acesso em: 17 fev. 2009.

POLÍCIA prende 30 pessoas acusadas de fraudes em licitações. **O Norte online**, Paraíba, 11 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.onorte.com.br/noticias/?67571>>. Acesso em: 9 fev. 2009.

RAMOS, Luiz de Carvalho. O Tribunal de Contas da União e as fraudes nas licitações. **DireitoNet**, Sorocaba, 13 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1849/O-Tribunal-de-Contas-da-Uniao-e-as-fraudes-nas-licitacoes>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

ROLAND, Débora da Silva. **A dimensão humana do Estado: o povo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 451, 1 out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5767>>. Acesso em: 18 set. 2008.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVEIRA, Fernanda. PF aponta fraudes da Tec Mac em licitações de órgãos públicos. **Tribuna Popular**, Jardim-MS, 19 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.tribunapopularnews.com.br/news.php?newsid=1918>>. Acesso em: 29 jan. 2009.

SOARES, Inaldo de Vasconcelos. **Fraudes nas Gestões Públicas e Privadas**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. 193 p.

SOCORRO: MP investiga possíveis fraudes em licitações. **Jornal da Cidade**, Sergipe, 7 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.jornaldacidade.net/2008/noticia.php?id=18311>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

SP: denunciados 13 por fraude em licitação hospitalar. **Terra Notícias**, 12 dez. 2008. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI3390223-EI5030,00.html>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

TALENTO, Biaggio. Governo constatou indícios de fraude nas licitações do PFL. **A Tarde Online**, Bahia, 23 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br/cidades/noticia.jsf?id=809199>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

TCE vê superfaturamento em compras da Udesc. **Diário Catarinense**, Santa Catarina, 5 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&section=Geral&newsID=a2098573.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

TRURAN, Marta Hagen. A Business. **Business Online**. Porto Alegre, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.licitacao.net/business.htm>>. Acesso em: 25 set. 2008.



UDESC (Santa Catarina). Secretaria de Controle Interno. **Boletim Informativo Técnico n° 02**. Florianópolis, 2008. 8 p.

UFSC (Santa Catarina). Seção de Controle e Avaliação de Perícias e Licitações da Auditoria Interna. **Parecer n° 286**. Florianópolis, 07 dez. 2007. 2 p.

UFSC (Santa Catarina). Seção de Controle e Avaliação de Perícias e Licitações da Auditoria Interna. **Parecer n° 347**. Florianópolis, 12 dez. 2008. 1 p.

**ANEXO A – BOLETIM INFORMATIVO DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA E  
PARECER DE AUDITORIAS**

**ANEXO B – NOTÍCIAS DA AMOSTRA**