



**CONTROLE DE FRAUDES E PROCEDIMENTOS NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS DE MUNICÍPIOS DO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE
DO SUL**

***CONTROL OF FRAUDS AND PROCEDURES IN THE BIDDING
PROCESSES OF MUNICIPALITIES OF THE NORTH COAST OF RIO
GRANDE DO SUL***

ANA PAULA BATISTA DA SILVA

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora no Centro Universitário AVANTIS, UNIAVAN. E-mail: ana.sho@hotmail.com

BIANCA KAROLINE MOREIRA MAGNI

Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Cenecista de Osório (UNICEC). E-mail: bianca_magni@hotmail.com

TACIANA RODRIGUES DE SOUZA

Doutora em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: taciana.rodrigues.souza@gmail.com

CLARI SCHUH

Doutora em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: clarischuh@uol.com.br

MARCO AURÉLIO BATISTA DE SOUSA

Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS-CPTL). E-mail: mcbsousa7@hotmail.com





RESUMO

O objetivo do estudo consiste em verificar o controle de fraudes e procedimentos nos processos licitatórios de municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul. A população corresponde aos 23 municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Desta forma, foi aplicado, pessoalmente, um questionário ao setor de licitações de cada um dos municípios. A amostra foi composta pelo número de respondentes, ou seja, 22 municípios. Este estudo caracteriza-se como um levantamento de *survey*, descritivo e qualitativo. Os resultados mostram que quanto a forma mais eficiente de combate às fraudes em processos licitatórios, 35% responderam ser os controles internos, para 30% a auditoria externa é mais eficiente, 12% responderam ser a auditoria interna, 12% acreditam ser a denúncia anônima, outros 9% acham que ajuda do funcionário público é essencial e 2% acreditam que as informações de terceiros são mais eficientes para combater a fraude.

Palavras-chave: Fraudes; Processos Licitatórios; Prefeituras.

ABSTRACT

The purpose of the study is to verify the control of frauds and procedures in the bidding processes of municipalities of the north coast of Rio Grande do Sul. The population corresponds to the 23 municipalities of the North Coast of Rio Grande do Sul. A questionnaire to the bidding sector of each of the municipalities. The sample consisted of the number of respondents, that is, 22 municipalities. This study is characterized as a survey survey, descriptive and qualitative. The results show that the most efficient way of combating fraud in bidding processes was to respond to internal controls, 30% said that external audits were more efficient, 12% said they were internal auditors, 12% believe they were anonymous, another 9% feel that government employee help is essential, and 2% believe third-party information is more effective in combating fraud.

Keywords: Fraud; Bidding Processes; City halls.

1. INTRODUÇÃO

Quando o governo necessita suprir as necessidades da população existe duas opções: ou produz, ou contrata empresas, tanto públicas, quanto privadas para atender as suas necessidades. Quando a solução é a contratação de outras empresas, é preciso que ocorra o processo licitatório, com exceção nos casos de dispensa e inexigibilidade





(MUSGRAVE (1976). Em 1993 entrou em vigor a Lei 8.666, na qual trata de um assunto muito pertinente e constantemente discutido nos dias atuais, ou seja, as licitações. A importância de licitar deve-se ao fato de que aumenta a competitividade do mercado e garante maior transparência do dinheiro público (BRASIL, 2017).

Meirelles (2007) destaca que os processos licitatórios devem obedecer, de forma rigorosa, ao que é estabelecido em lei. Entretanto, pode ocorrer fraude, que segundo Ferreira (2004), consiste em um ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis. Ao passo que se difere do erro, que se refere ao ato não intencional resultante de omissão, desatenção ou má interpretação de fatos na elaboração de registro e de demonstrações contábeis.

No estudo de Bunce e Scharrer (2002) evidenciou-se que os controles internos são as formas mais eficientes de controlar as fraudes, seguido de auditoria interna, informações de terceiros, informações de funcionários e investigação especial, denúncia anônima, coincidência e auditoria externa. A pesquisa revela, ainda, que em vários casos de fraudes descobertos foram utilizados mais de um dos métodos relacionados. Desta forma, a empresa que tiver um sistema de controle interno muito bem eficiente, pode evitar algumas fraudes.

Diante deste contexto, a questão que norteia esta pesquisa é: Como é feito o controle de fraudes e procedimentos nos processos licitatórios de municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul. Sendo assim, o objetivo deste estudo é verificar o controle de fraudes e procedimentos nos processos licitatórios de municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul.

A justificativa deste estudo é importante para que a população acompanhe os administradores e os gestores, sempre questionando sobre o uso do dinheiro público e se os processos licitatórios realmente estão ocorrendo com ampla publicidade e se há alternativas para evitar a fraude.





2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela administração pública. A razão de existir essa exigência reside no fato de que o poder público não pode escolher livremente um fornecedor, tal qual fazem as empresas privadas. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da administração, obrigam à realização de um processo público para seleção imparcial da melhor proposta, o que garante iguais condições para todos os interessados em concorrer para a celebração do contrato (MAZZA, 2012).

No contexto da legislação brasileira prevaleceu durante longo tempo à expressão concorrência, que significa o procedimento adotado pela administração e, conforme afirma Cretella (1993 p. 16) “para selecionar entre várias propostas apresentadas por particulares que pretendem oferecer serviço ou bens ao Estado, a que mais atende ao interesse da coletividade”. Segundo Di Pietro (1994), a administração é responsável pelo edital ou convite. Além de se responsabilizar por receber todas as propostas, selecionar e classificar as propostas capacitadas, bem como realizar outras atividades intermediárias ou mesmo posteriores, como por exemplo, os recursos, anulação e publicações pertinentes, entre outros.

Meirelles (2007) afirma que o edital se refere ao instrumento por meio do qual a administração divulga ao público interessado a abertura da concorrência ou tomada de preço. Ainda, fixa as particularidades da sua realização e solicita que as propostas sejam entregues. O edital de licitação é considerado a lei interna do processo licitatório e sua divulgação é requisito obrigatório. A divulgação será feita no Diário Oficial do órgão ou entidade na qual promove a licitação, seja federal, estadual ou municipal. Deve-se contemplar todos os requisitos necessários, tais como local e data para abertura das





propostas, formas de habilitação, assinatura do contrato, para que seja aplicada a Lei 8.666 de 1993 (BRASIL, 2017).

O edital tem a capacidade de dar publicidade ao interesse da administração e a comissão julgadora deve seguir o que foi de fato publicado (GASPARINI, 2009). Conforme Figueiredo (2002) se houver alguma modificação, exige-se uma nova divulgação com reabertura do prazo estabelecido, com exceção de quando não interferir na formulação da proposta. Conforme Piscitelli e Timbó (2010), o edital necessita conter uma introdução do processo, o texto na qual apresenta a parte essencial e legal, bem como a parte final.

Meirelles (2007) menciona que estes atos praticados pela administração, devem obedecer, de forma rigorosa, ao estabelecimento 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. Segundo a Lei 8.666 de 1993 existem quatro tipos de licitação, sendo: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta. Segundo Piscitelli e Timbó (2010) para que haja um julgamento das propostas de forma objetiva, é necessário definir o tipo de licitação.

Os tipos de licitação são cabíveis para obras, serviços e compras, exceto nas modalidades de concurso e de leilão. O primeiro tipo refere-se ao menor preço. Aplicam-se quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração determinar que o licitante vencedor seja o que ofertar o menor preço. O segundo é melhor técnica. Utiliza-se, exclusivamente, para serviços de natureza predominante intelectual, como: elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos (MELLO, 2010).

O instrumento convocatório fixará o preço máximo que a administração se propõe a pagar, bem como estabelecer os critérios de avaliação e classificação das propostas, considerando a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da





proposta e a qualificação das equipes técnicas a serem utilizadas, para a execução do objeto licitado. Após a classificação das propostas técnicas, procede-se à abertura das de preço. Tendo, então, como referência a proposta de menor preço entre os licitantes classificados, será feita a negociação das condições propostas (orçamentos detalhados e respectivos preços unitários) com os referidos licitantes, pela ordem de classificação, até a obtenção do acordo para contratação (MELLO, 2010).

A terceira consiste em técnica e preço. Neste caso, aplicável exclusivamente aos mesmos serviços relacionados à melhor técnica, as propostas serão avaliadas segundo os critérios de capacitação e de experiência do proponente, qualidade técnica da proposta e qualificação das equipes técnicas, e classificadas de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preços, mediante a utilização de pesos constantes do instrumento convocatório. Em princípio, é o tipo de licitação que se aplica a contratação de bens ou serviços de informática. E o quarto tipo refere-se ao maior lance ou oferta, que é aplicável aos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (MELLO, 2010). Para Gasparini (2009) é o tipo de licitação adequado para venda de bens, permissões de uso e de bens ou serviços públicos e outorga onerosa de concessões.

2.2 FRAUDES E FORMAS DE PREVENÇÃO

Fraudar o caráter competitivo da licitação, conforme aponta Gasparini (2011) é como enganar, burlar e iludir. Quem fraudar não respeita o princípio licitatório, principalmente por não observar os princípios da impessoalidade e da publicidade. Fraude, de acordo com Soares (2005), consiste no acontecimento ilícito que devida de atitudes dos agentes, como por exemplo, de funcionários, operadores de direito, particulares, terceiros, entre outros, cujo objetivo é obter vantagens ilegais ou mesmo pouco regulares.





O Conselho Federal de Contabilidade, por meio 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 (CFC, 2017).

Para se evidenciar as fraudes devem existir fatores que comprovem as ilicitudes. Soares (2005) afirma que as evidências devem ser documentais, comprovadas por meio de documentos formais; testemunhais, comprovadas por meio de indivíduos que participam ou presenciaram o fato ocorrido; periciais, comprovadas por meio dos relatórios de perícias contábeis; e indiciárias, comprovadas por meio da junção de fragmentos de provas (indícios) que permitem formar uma prova visível.

Existem meio de prevenção de fraudes, como por exemplo, os controles internos, que para Crepaldi (2012) refere-se em todos os instrumentos das empresas que visam à fiscalização, vigilância e verificação para prever, governar e dirigir os acontecimentos que interferem no patrimônio da organização.

Outra forma de controle de fraudes, corresponde à auditoria interna. De acordo com a Resolução CFC 986/03- NBC T 12 (normas de auditoria interna), a auditoria interna compreende aos exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações, dos controles





internos integrados ao ambiente e dos gerenciamentos de riscos, com o propósito de assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos (CFC, 2017).

Os auditores internos são colaboradores da organização, cujos registros examinam e se posicionam entre o pessoal do departamento de contabilidade e a administração, para certificar a esta que os funcionários estão agindo como deveriam, e que seus relatórios são corretos. Os auditores são como empregados da empresa, e por este motivo, não devem estar subordinados aos funcionários cujo trabalhos examinam. Além disso, o auditor não deve desenvolver atividade que um dia possa vir a examinar, para não interferir na sua independência (ALMEIDA, 2010).

No entanto, mais eficiente do que a auditoria interna, no controle das fraudes em licitações, seria a auditoria externa. Segundo Almeida (2010), a auditoria externa ou independente surgiu como parte da evolução do sistema capitalista. No início, as empresas eram fechadas e pertenciam a grupos familiares. Com a expansão do mercado e o acirramento da concorrência, houve a necessidade de a empresa ampliar suas instalações fabris e administrativas, investir no desenvolvimento tecnológico e aprimorar os controles e procedimentos internos, em geral, principalmente visando à redução de custos e, portanto, tornando mais competitivos seus produtos e serviços no mercado. Conforme Crepaldi (2012), a auditoria externa é realizada por profissionais independentes, firmado por meio de contrato de serviço, e não devem ter vínculo com o quadro da organização. Além destes meios para prevenir a fraude, existe ainda, o tribunal de contas do estado do Rio Grande do Sul, o portal da transparência e o sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão.

2.2.1 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Segundo o artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e a Lei nº 11.424, de 06-01-2000, relativa à Lei Orgânica do Tribunal de Contas e o Regimento Interno do Órgão, por meio da Resolução nº 1028, de 27-03-2015, definem





as áreas de atuação e a competência do Tribunal de Contas. Relacionam-se, a seguir, as principais atribuições do Tribunal de Contas:

- I – exercer, com a Assembléia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes, dos órgãos e das entidades do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal;
- II – emitir parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais;
- III – realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados;
- IV – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, dos consórcios, das fundações, das associações, inclusive as organizações da sociedade da civil, e das demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Ainda, no site do TCE-RS, existe o LicitaCon que consiste no novo sistema informatizado desenvolvido pelo TCE-RS para o controle e o monitoramento das licitações e contratos administrativos firmados pelos órgãos, poderes e entidades das esferas públicas municipal e estadual do Estado Rio Grande do Sul. A partir de uma sistemática que permite o acompanhamento da licitação durante todas as fases do processo, e do contrato desde sua celebração até o seu encerramento, o LicitaCon amplia a capacidade de monitoramento das contratações públicas, conferindo maior eficiência às atividades de controle desenvolvidas pelo TCE-RS. Como por exemplo, dados, documentos e informações relativos às licitações e contratos administrativos, tais como cópias dos editais, contratos, aditivos, planilhas orçamentárias, projetos básicos, propostas, identificação dos licitantes, dentre outras (TCE, 2017).

Algumas das irregularidades que podem ser identificadas são: sobrepreço, formação de conluíus ou cartéis, falta de transparência na publicidade do certame, obstaculização do processo concorrencial, adoção indevida de modalidade licitatória, irregularidade nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, problemas em projetos e orçamentos de obras públicas, dentre outros. No momento em que o





jurisdicionado registra as informações no LicitaCon, os dados, documentos e demais informações lançadas no sistema passam a estar disponíveis ao auditor, o qual, ao identificar a ocorrência de problemas, poderá sugerir a tomada de ações preventivas (como por exemplo, medidas acautelatórias), solicitar diligências ou requisitar documentações adicionais aos entes fiscalizados (TCE, 2017).

Além disso, o LicitaCon também irá contar com um módulo exclusivamente destinado aos auditores do TCE-RS, no qual já estarão disponíveis para consulta algumas trilhas de auditoria previamente formatadas, objetivando otimizar os trabalhos de campo. O módulo Cidadão permitiu que todo o cidadão possa consultar pela internet as informações, dados e documentos relativos às licitações e contratos administrativos realizados pelos entes públicos estaduais e municipais (TCE, 2017).

2.2.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Conforme o site da prefeitura municipal de Arroio do Sal, o Portal da Transparência é a divulgação, de forma transparente, das ações governamentais, contribui com o processo democrático, permitindo aos cidadãos acompanharem os gastos e as receitas executados pela administração pública. Além disso, é um canal na qual qualquer cidadão possa, de forma facilitada, efetuar consultas relativas aos gastos e receitas realizadas pelo poder público, administração direta, autarquias, fundações, legislativo, etc. A navegação no portal segue um padrão básico para todos os níveis de detalhamento da consulta que, a partir da seleção da forma de pesquisa (despesas por instituição/órgão ou despesas por elemento e receitas por natureza ou receitas por fonte de recursos) é possível acessar mais detalhes podendo-se, por exemplo, chegar até em nível de detalhamento do favorecido (credor) e visualizar o(s) item(s) adquirido ou serviço contratado ou no caso da receita, chegar até ao nível de detalhamento, por exemplo, do tributo arrecadado pela instituição.

Ainda segundo o site, cada instituição que compõe a administração pública na esfera municipal é responsável pela gestão das ações ligadas à sua área de atuação,





portanto os dados apresentados dentro de cada uma são individualizados. A atualização das informações no portal é feita diariamente, logo os dados consultados correspondem à posição das receitas e despesas efetivadas até o dia imediatamente anterior ao da consulta. Na consulta da despesa, os valores apresentados restringem-se ao empenhado, anulado, liquidado e pago com movimentações ocorridas dentro do exercício da consulta. Não são apresentados nesse caso, os valores relativos a movimentações realizadas dos restos a pagar.

2.2.3 SISTEMA ELETRÔNICO DE SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Segundo o Governo Federal, a Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A publicação da Lei de Acesso a Informações significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e, também, para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

Além disso, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. O cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações sem burocracia. São estabelecidos prazos para que sejam repassadas as informações ao solicitante. A resposta deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA





A população deste estudo corresponde aos 23 municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Desta forma, foi aplicado um questionário ao setor de licitações de cada um dos municípios, na qual se buscou verificar o controle de fraudes e procedimentos nos processos licitatórios de municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul.

Os questionários apresentam questões abertas e fechadas e foram aplicados pessoalmente. As respostas foram computadas e analisadas para chegar ao objetivo proposto.

A amostra, por sua vez, foi composta pelo número de respondentes, ou seja, 22 municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, uma vez que o município de Cidreira não quis participar da pesquisa, alegando que estes esclarecimentos deveriam ser feitos pelo Tribunal de Contas do Estado. Os municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul que participaram desta pesquisa formam: Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Santo Antônio da Patrulha, Tavares, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá.

Sendo assim, este estudo caracteriza-se como um levantamento de *survey*, descritivo e qualitativo. Na pesquisa com *survey*, obtém-se as informações sobre as opiniões ou mesmo as características de certo grupo de indivíduos. Para Barros e Lehfeld (2007), na pesquisa descritiva realizam-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador. De acordo com Goldenberg (1997), a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS





Evidencia-se a análise da pesquisa, referente ao questionário sobre controle de fraudes e procedimentos em processos licitatórios aplicado nos 22 municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, em seus respectivos departamentos de licitações. Verificou-se que os municípios respondentes têm conhecimento do que são fraudes. Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Itati e Palmares do Sul julgam comum a ocorrência de fraudes em processos licitatórios, isso equivale a 19%. Os demais municípios, 81%, acreditam que não é comum a ocorrência de fraudes em processos licitatórios. O município de Terra de Areia preferiu não opinar nesta questão.

A fraude que mais se ouviu falar foi “organização entre empresas para ganhar licitações” com 14%, 19 dos 22 municípios mencionaram que já ouviram falar nesse tipo de fraude. Em seguida vem “superfaturamento de preços”, na qual 18 dos 22 municípios citaram que já ouviram falar, o que representa 13%. Com 12% “empresas em nome de laranja participando do certame”, 16 dos 22 municípios já ouviram falar. Já 15 dos 22 municípios responderam no questionário que ouviram falar em “documentos falsos na habilitação”, o que equivale a 11%.

O item “equipamentos adquiridos há anos e nunca utilizados” corresponde a 10% da pesquisa que 13 municípios já ouviram falar e 12 municípios já ouviram falar em “falsificação na montagem de propostas de empresas”, ou seja, 9%. Os itens, “favorecimento de funcionários públicos a empresas de parentes ou ex-funcionários”, “recebimento pelo funcionário de vantagens indevidas das empresas participantes dos processos licitatórios” e “licitações simuladas” aparecem com 8%, isto quer dizer que 11 municípios já ouviram falar nesses três tipos de fraudes.

Por último, o item que os municípios menos ouviram falar “realização de compras por dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei”, que corresponde a 7% e apenas 10 municípios ouviu falar, ou seja, menos da metade. Segundo informações dos funcionários do setor de licitação dos municípios, na maioria das vezes a fraude chega “pronta” no setor de licitações.





Na questão seguinte, foi questionado se no município já ocorreu alguma licitação fraudada, e em caso de resposta positiva, comentar o ocorrido. Dos 22 municípios, 9 responderam que sim, já ouviram falar em licitação fraudada no próprio município, isso corresponde a 41%, e 13 municípios, 59%, responderam que não, nunca ouviram falar em fraudes no próprio município.

Os 9 que responderam “sim” são: Arroio do Sal, Capão da Canoa, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Palmares do Sul, Santo Antônio da Patrulha, Terra de Areia e Torres. O caso de fraude mais comum entre os municípios corresponde a licitações simuladas, as empresas se combinam e decidem quem será a vencedora. Outro tipo de fraude comum mencionada foi à apresentação de documentos falsos na habilitação. Os municípios de Terra de Areia e Torres citaram fraudes em concursos públicos, na qual a prefeitura e a empresa que realizou o concurso favoreceram participantes que foram pré-estabelecidos pela administração.

O município que mais foi citado foi Tramandaí, com 19%, ou seja, 7 municípios responderam que já ouviram falar em fraudes nos processos licitatórios da cidade de Tramandaí. Torres aparece com 16%, 6 dos outros municípios já ouviram falar de fraudes em licitações nesta cidade. Cidreira está com 8%, na qual 3 municípios responderam que já ouviram falar em fraudes nesta cidade. Com 5% aparecem os municípios de Itati, Morrinhos do Sul, Osório, Santo Antônio da Patrulha e Xangri-lá, cada um foi citado por outros dois municípios. Já com 3%, Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capivari do Sul, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Mampituba, Mostardas, Palmares do Sul, Terra de Areia, Três Cachoeiras e Três Forquilhas foram citados 1 vez por outros municípios. Os municípios que não foram citados nenhuma vez são os seguintes: Capão da Canoa, Caraá, Maquiné e Tavares. Alguns municípios preferiram não opinar a respeito, Balneário Pinhal, Caraá, Mampituba, Morrinhos do Sul, Osório, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, e Xangri-lá.

Os resultados da pesquisa realizada mostram que os controles internos, representando 35%, correspondem à forma mais eficiente de combate às fraudes em processos licitatórios. Quando o município tem um bom controle interno que normatiza





tudo que for necessário são menores as chances de ocorrência de fraudes. Está é a opinião de 15 dos municípios questionados. A auditoria externa aparece com 30%, 13 municípios mencionam ser fundamental para prevenção de fraudes, lembrando que o órgão responsável pela auditoria externa das prefeituras desses 22 municípios é o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Com 12% está à auditoria interna e 12% a denúncia anônima, esta última pode ser realizada via ouvidoria das prefeituras.

Segundo as respostas verificadas, 4 municípios acham fundamental a ajuda do funcionário público, representando 9%. E por fim 2% de informações de terceiros, apenas um município, Dom Pedro de Alcântara, acredita ser importante esse item para prevenção de fraudes. A prefeitura municipal de Tramandaí preferiu não opinar sobre esta pergunta. Alguns municípios opinaram e marcaram a alternativa “outros” conforme detalhado na Quadro 1.

Quadro 1: Formas para prevenção de fraudes, exceto opções do questionário

Balneário Pinhal	No município da fiscalização é feita pelo controle interno do município e controle externo (Tribunal de Contas Estado/RS), também contamos com uma equipe de licitação bastante comprometida.
Capivari do Sul	Temos o controle interno e também todas as fases da licitação vai para o Licitacon, órgão do tribunal de contas que fiscaliza este e outros processos, bem como a transparência do processo que vai para o site do município.
Dom Pedro de Alcântara	O controle interno é que está no dia a dia do município, podendo coibir mais eficazmente as fraudes, todavia, a simulação é o maior empecilho para isto, vez que parte formal do processo não apresenta, via de regra, vícios.
Morrinhos do Sul	Tribunal de Contas.





Terra de Areia	Como sou nova no setor e na antiga administração só tinha cargos de confiança, então estamos recém começando a implantação dos controles internos.
----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelos autores.

Percebe-se, portanto, que o Tribunal de Contas do Estado é uma das formas mais eficientes no combate às fraudes, por meio do Sistema criado pelo TCE-RS, disponibilizado para todos os jurisdicionados chamado de “LicitaCon” visto que é um sistema informatizado com acesso no próprio site do Tribunal de Contas. A experiência e comprometimento da comissão de licitações são fundamentais para um processo licitatório transparente. Neste mesmo sentido, a ética do servidor público pode diminuir muito a ocorrência de fraudes. Já um bom controle interno pode coibir mais eficazmente as fraudes, quanto melhor o controle interno da entidade pública menor é o risco de fraudes.

A ampla publicidade dos processos licitatórios e a preocupação da população com os gastos do dinheiro público também foram citados pelas prefeituras como formas de prevenção a fraudes. As respostas para a questão 9 são apresentadas no quadro a seguir, por ser uma pergunta com resposta descritiva a respeito de como funciona o processo licitatório em cada município.

Quadro 2: Respostas sobre como ocorre o processo licitatório no município

Arroio do Sal	Esforçamo-nos para conduzir os processos dentro das exigências legais, no entanto, travamos uma luta diária para manter nossa conduta íntegra, visto existirem tantas tentativas de burlar o sistema público viando a satisfação de interesses pessoais.
Balneário Pinhal	Os processos licitatórios são feitos nas modalidades descritas na Lei 8.666/93 (concorrência, tomada de preços, carta convite,





	dispensa, inexigibilidade além do pregão eletrônico que é bastante utilizado).
Capão da Canoa	Os mais utilizados são os pregões, principalmente presencial, muito importante são as planilhas de custos estarem com valores de mercado exatos.
Capivari do Sul	O processo é lançado no site da prefeitura e todo o resto também é de total transparência, garantindo ao município o selo de transparência do TCE/RS, mais o lançamento do edital no mural do município.
Dom Pedro de Alcântara	Há solicitação de compras ou realização do serviço com a cotação média para realização. O setor de compras e licitação vê a modalidade que se aplica ao caso concreto e faz as publicações condizentes para o mesmo.
Imbé	Os processos licitatórios são realizados na forma da lei e ainda ampla divulgação dos certames em jornal de circulação estadual e internet.
Itati	Os processos são regulamentados e baseados pela Lei Federal 8.666/93.
Mampituba	De acordo com a Lei 8.666/93.
Maquiné	Os processos licitatórios ocorrem nos termos as leis 8.666/93 10.520/2002. Iniciando a solicitação no órgão solicitante, passando pelo setor de licitações, secretaria da fazenda, retorna ao setor de tributos, monta-se o certame, passa ao jurídico para análise e parecer, vai ao prefeito para autorizar, publica-se o edital e aguarda a data do certame.





Morrinhos do Sul	Tudo normal dentro da lei 8.666/93.
Mostardas	1º Orçamento com as empresas, 2º Publicação do edital, 3º abertura dos envelopes.
Osório	Elaboração, publicação de edital, avaliação de propostas, homologação, adjudicação.
Palmares do Sul	São determinados pelo prefeito e a modalidade a ser aplicada pelo secretário de administram.
Santo Antônio da Patrulha	Segue o rito das legislações 8.666/93 e 10.520/02.
Tavares	Na forma da Lei 8.666/93.
Terra de Areia	Quando se inicia o processo de compra, chega ao setor de compras o pedido de aquisição ou contratação de serviços; se faz os 3 orçamentos e se passar de 8 mil é encaminhado ao setor de licitações. No setor de licitações definimos a modalidade e encaminhamos ao jurídico para que seja dado parecer. Depois vai ao prefeito para autorização e se inicia os procedimentos internos para licitações.
Torres	A secretária formata a solicitação de compra/ serviço com a inclusão de no mínimo três orçamentos, após definição da modalidade de licitação é elaborado o edital, publicado, então a comissão de licitação procede à abertura e julgamento, o processo é homologado e pós a emissão da nota de empenho é assinado o contrato com o fornecedor.





Tramandaí	Todos os editais são baseados na Lei 8.666/93 e 10.520/2002, estando em conformidade, não ocorrem auditorias ou denúncias. A comissão sempre se baseia no edital.
Três Cachoeiras	O processo é realizado de acordo com o exigido na legislação (lei 8.666/93, lei 10520/02, lei complementar 123/06...).
Três Forquilhas	Procura-se seguir a lei.
Xangri-lá	Conforme lei 8.666/93 e 10.520/02.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme se percebe no Quadro 2, algumas prefeituras citaram os passos do processo licitatório, segundo o município de Osório, primeiramente é elaborado o edital, após vem à publicação, a avaliação de propostas, homologação, e por fim a adjudicação. Já o município de Torres explicou que é feita a solicitação da compra com no mínimo três orçamentos, depois é definida a modalidade da licitação logo, feito o edital e sua publicação, a comissão de licitação faz a abertura dos envelopes e o julgamento, o processo é homologado e após é emitida a nota do empenho e assinado o contrato entre prefeitura e fornecedor.

Entretanto, o município de Capivari do Sul citou que o processo é de total transparência o que garante ao município, o selo de transparência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, e ressaltou também que publica seus editais no mural da prefeitura. Para o município de Capão da Canoa é fundamental as planilhas de custos estarem com valores de mercado exatos, isso é fundamental para que não aconteça superfaturamento de preços. Para concluir esta análise, a pergunta a seguir questiona os municípios sobre o que é necessário para diminuir a ocorrência de fraudes em processos licitatórios, conforme destaca o Quadro 3.

Quadro 3: Respostas sobre o que é necessário para diminuir as fraudes nos processos licitatórios





Arroio do Sal	Capacitação do(s) servidor(es) quanto ao procedimento e a legislação aplicável às licitações; participação dos cidadãos na fiscalização da aplicação do dinheiro público; intensificação e fortalecimento das auditorias interna e externa, visando coibir a prática de fraudes; ética e bom senso por parte de todos os envolvidos no processo.
Balneário Pinhal	Acredito que muita fiscalização, mas também uma boa qualificação para os servidores que atuam nas licitações e bastante atenção na escolha destes e dos governantes, pois as fraudes mais comuns passam por servidores e autoridades representantes da entidade.
Capão da Canoa	Pessoas honestas, capacitadas, bem remuneradas, fiscalização constante, como atuação do controle interno, capacitar os membros da comissão com cursos.
Capivari do Sul	É necessária honestidade e isso os servidores e o prefeito têm ou não, o não beneficiamento de vantagens nos processos. Se isso for observado já é o primeiro passo para fraudes. Tenho muito orgulho de trabalhar em um município onde é exemplo de caráter e transparência, onde tanto os servidores como o prefeito rezam pelo bem do município e não pessoal.
Caraá	Acredito que não exista uma fórmula, o que precisamos é de servidores honestos.
Dom Pedro de Alcântara	Para isto é preciso à mudança radical na cultura do "jeitinho brasileiro" investindo na educação, assim como também na punição dura dos agentes públicos envolvidos neste tipo de violação legal.
Imbé	Mais transparência, controles internos amplamente ativos.





Itati	Consciência das pessoas envolvidas, principalmente dos gestores e funcionários e muita fiscalização, tanto do cidadão quanto dos órgãos de fiscalização.
Mampituba	Cumprir as leis e ter consciência que os processos devem ser transparentes e que todos tomem conhecimento, que o legislativo faça sua função na fiscalização.
Maquiné	Maior eficácia dos controles internos; população mais fiscalizadora dos políticos; governantes com mais caráter, disciplina e comprometimento com a população que representa.
Morrinhos do Sul	Através do próprio funcionário.
Mostardas	Maior fiscalização dos processos quanto internamente e externamente.
Osório	Cumprimento da legislação.
Palmares do Sul	Fiscalização dos órgãos competentes (CCI, câmara de vereadores, própria comunidade) com pedido de esclarecimentos mais frequentes e busca de justificativas para o gasto dos recursos públicos.
Santo Antônio da Patrulha	Alterar os valores base de dispensa, já estão defasados, pois são 1994 e utilizar mais os pregões eletrônicos, dando ampla publicidade nas mídias.
Tavares	Tudo começa com o voto, porque tudo depende de quem é eleito e quais pessoas serão designadas para exercer tais cargos. Trabalhar com ética, comprometimento para não ter favorecimentos nos processos licitatórios.
Terra de Areia	Como sou nova no setor ainda estou analisando está última pergunta.





Torres	Planejamento estratégico e operacional das compras e serviços; responsabilidade dos gestores; disseminação de conhecimento sobre os processos licitatórios; capacitação dos controles interno.
Tramandaí	A consciência dos órgãos públicos e dos licitantes. A educação de cada, as escolhas vêm de cada cidadão
Três Cachoeiras	Maior atuação do controle interno; ética dos funcionários e gestores; fiscalização por parte do legislativo e participação da população na fiscalização.
Três Forquilhas	É necessário que os gestores, as empresas e mesmo a população usem mais a honestidade e menos o desejo de levar vantagens em tudo.
Xangri-lá	Mudança de postura dos licitantes; profissionais capacitados e maior controle dos órgãos fiscalizados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentre as respostas verificadas, percebe-se que funcionários bem capacitados e éticos, que saibam desempenhar seu papel sem levar vantagens, podem ajudar muito no combate às fraudes. Também uma maior fiscalização dos órgãos competentes, além de um controle interno eficiente poderão auxiliar na prevenção de fraudes nos processos licitatórios nas prefeituras do litoral norte gaúcho. Segundo o município de Santo Antônio da Patrulha é preciso alterar os valores base de dispensa, uma vez que já estão defasados, existem desde 1994. E utilizar mais os pregões eletrônicos, dando uma maior publicidade nas mídias.

A população também precisa sempre questionar onde está sendo investido o dinheiro público. Conforme apresentado no referencial teórico, os processos licitatórios são meios de escolher a proposta mais vantajosa para a administração pública e existem algumas modalidades de licitações cada uma com seus requisitos necessários. Foram





citados também os procedimentos necessários para realização do certame, bem como o edital e o contrato que é firmado entres as partes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo consiste em verificar o controle de fraudes e procedimentos nos processos licitatórios de municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul. Para responder ao problema de pesquisa deste estudo foi aplicado presencialmente um questionário ao setor de licitações aos 23 (vinte e três) municípios que fazem parte do litoral norte do Rio Grande do Sul, sendo esta a população. A amostra foi composta pelo número de respondentes, ou seja, por 22 questionários respondidos pelos municípios. Quando a metodologia, este estudo caracteriza-se como um levantamento de *survey*, descritivo e qualitativo.

Os resultados da pesquisa realizada mostram que quanto à forma mais eficiente de combate às fraudes em processos licitatórios, 35% dos municípios responderam ser os controles internos, para 30% a auditoria externa é mais eficiente, 12% responderam ser a auditoria interna, 12% acreditam ser a denúncia anônima, outros 9% acham que ajuda do funcionário público é essencial e, por fim, 2% dos municípios acreditam que as informações de terceiros são mais eficientes para combater a fraude. Os resultados da pesquisa mostram, ainda, que servidores bem capacitados e treinados poderão contribuir significativamente para o combate às fraudes além de uma maior fiscalização dos órgãos competentes, contribuindo para um controle interno eficiente.

A pesquisa em si, proporcionou um conhecimento do cotidiano interno dos procedimentos licitatórios, evidenciando principais fraudes. Quando o município tem um bom controle interno que normatiza tudo que for necessário são menores as chances de ocorrência de fraudes. Outro ponto a ser ressaltado deve-se ao fato de que a maioria dos municípios relatou que processos de licitação são realizados dentro das exigências legais, com base na Lei 8.666/93 e que é necessário, servidores honestos.





Apesar das limitações do estudo como por exemplo, contemplar somente municípios da região Sul do Brasil, verifica-se que o objetivo desta pesquisa foi alcançado. Sugere-se, portanto, para pesquisas futuras que seja investigado o controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul com relação aos municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul, ou ainda, pode-se verificar o controle de fraude e procedimentos dos processos licitatórios de outros municípios, não somente do Rio Grande do Sul, mas de outros municípios do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. C. **Auditoria**: um curso moderno e completo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARROIO DO SAL. **Prefeitura Municipal de Arroio do Sal**. Disponível em: <http://arriodosal.rs.gov.br/>. Acesso em 21/05/2017.

BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

BRASIL. **Lei de Licitações**, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em 23/04/2017.

BUNCE, D., SCHERRER, W. **A fraude no Brasil**. Relatório da Pesquisa 2002. KPMG. São Paulo. 2002.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. **Resolução CFC 986/03** – NBC T 12 (normas de Auditoria Interna). Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/res986.htm>. Acesso em: 10/05/2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. **Resolução nº 836**. Aprova a NBC T11- 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.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-836-1999_96011.html>. Acesso em 07/05/2017.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CRETELLA, J. J. **Das licitações públicas**. 16. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1993.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERREIRA, R. J. **Auditoria**. 3. ed. Editora Ferreira, 2004.

FIGUEIREDO, J. R. **Licitações Públicas Para Participantes: O Bê-A-Ba Das Licitações Públicas**. Florianópolis: Insular, 2002.

GASPARINI, D. **Crimes na licitação**. 4. ed. São Paulo: Editora NDJ, 2011.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 14. ed São Paulo: Saraiva 2009.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 2ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental**. São Paulo: Atlas, 1976.





PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SOARES, I. V. **Fraudes as gestões públicas e privadas**. Brasília: Brasília Jurídica. 193 p., 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS. LicitaCon. Disponível em:
http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/licitacon/apresentacao. Acesso em: 22/05/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS. Competência. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/competencia>. Acesso em: 22/05/2017.

