ALTA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E ESTADUAL

Fraudes não começam na auditoria

Da responsabilidade fiscal à integridade contratual: o papel estratégico da alta gestão no combate a fraudes

Pedro Azevedo · Auditor de Controle Externo · @pedrohmazevedo

CASO REAL · JULHO DE 2026

R$ 342,8 milhões, 26 municípios, um lote único

Pregão do Consórcio Público da Região Polo Sul (ES) para locação de máquinas pesadas, equipamentos e caminhões.

R$ 342,8 mi
valor estimado do certame

26
municípios consorciados

1
lote único para todo o objeto

8
irregularidades reconhecidas

- O TCE-ES anulou o pregão e reconheceu restrição material à competitividade, com multa individual aos dois representantes do consórcio.
- As oito irregularidades estavam todas na fase preparatória — no edital, antes de qualquer proposta ser aberta.
- O edital omitia os quantitativos destinados a cada município: nenhum consorciado sabia quanto daquele valor era a sua própria demanda.
- Cópia dos autos foi remetida ao Ministério Público Estadual para apurar improbidade e crime de frustração do caráter competitivo.
- O Tribunal já havia suspendido o certame cautelarmente em dezembro de 2025.

Fonte: TCE-ES, Acórdão 00552/2026 – 1ª Câmara, Processo TC 7995/2025. Decisão sujeita a recurso; o consórcio informou ter revogado o pregão antes do julgamento.

A ANATOMIA DO CASO

Duas engrenagens: demanda inflada e competição fechada

Superestimativa de demanda

1. **Omissão dos quantitativos por município**
2. **Objeto aglutinado em lote único**
3. **Desídia no dever de planejamento**

Um valor global sem demanda demonstrada é um cheque em branco de reserva orçamentária.

Direcionamento do certame

- Vedação injustificada a consórcios de empresas
- Qualificação técnica exigida em formato inexistente
- Cumulação desproporcional de exigências financeiras
- Inversão imotivada das fases da licitação
- Tratamento diferenciado ilegal a ME e EPP

Cada cláusula, isolada, parece técnica. Somadas, definem quem pode vencer.

O Tribunal não recomendou mais fiscalização. Recomendou mecanismos de integridade, governança das contratações e revisão da fase preparatória — tudo isso é decisão de alta gestão.

TESE CENTRAL

Fraude contratual não é só um problema individual

Também é um problema de desenho organizacional — e desenho organizacional é decisão de liderança.

1

Desenho organizacional

Como a estrutura distribui funções e decisões

2

Incentivos

O que a organização premia e o que ela ignora

3

Concentração de poder

Quem demanda, valida, acompanha e atesta

4

Ausência de dados

Informação fragmentada e sem confrontação

5

Tolerância gerencial

O desvio pequeno que não recebe resposta

A alta gestão não é responsável por investigar cada caso. É responsável por criar o ambiente em que a fraude se torna difícil de executar e fácil de enxergar.

O PAPEL DA LIDERANÇA

Criar um ambiente em que...

1

Fraudes sejam mais difíceis de executar

Barreiras reais, não formulários

2

Sinais sejam mais fáceis de identificar

Dados integrados e comparáveis

3

Alertas sejam efetivamente tratados

Fluxo com responsável e prazo

4

Decisões sejam rastreáveis

Quem decidiu, quando e com base em quê

5

Controles não sejam contornados

Exceção registrada e justificada

6

Resultados importem tanto quanto a forma

Entrega verificada, não presumida

METÁFORA CENTRAL

Fraude como incêndio

Responsabilidade fiscal	**Normas de construção**	Define limites, condições e padrões que reduzem vulnerabilidades
Integridade	**Materiais resistentes e compartimentos**	Diminui a possibilidade de propagação
Controles internos	**Detectores de fumaça**	Identificam sinais antes que o dano se torne maior
Auditoria e inteligência	**Sistema de monitoramento**	Cruzamento de informações e identificação de padrões
Alta gestão	**Prevenção e resposta**	Decide se os alarmes existem, se são testados e se são levados a sério

Não existe sistema de prevenção capaz de funcionar quando a liderança aprende a conviver com o alarme disparado.

1

O contrato aparentemente regular

Tudo estava no lugar. E ainda assim não estava.

5 MINUTOS



ANATOMIA DO RISCO

Um processo que passou por todas as etapas



Meses depois

- A empresa não possuía estrutura compatível com o objeto
- Parte do serviço não foi executada
- As medições eram frágeis e sem evidência própria
- Os preços estavam acima do mercado

A primeira reação costuma ser: "onde estava o fiscal do contrato?"

O PONTO INCONVENIENTE

A fraude pode coexistir com todos estes elementos

- ✓ Documentos formalmente corretos
- ✓ Processo aparentemente completo
- ✓ Preços justificados de forma superficial
- ✓ Medições assinadas
- ✓ Pareceres emitidos
- ✓ Sistemas alimentados

A fraude moderna não depende necessariamente da ausência de controles.

Muitas vezes, ela aprende a circular por dentro deles.

2

Responsabilidade fiscal como disciplina

Muito mais do que metas e limites numéricos.

7 MINUTOS

ALÉM DOS LIMITES NUMÉRICOS

Uma lógica de gestão, não uma planilha de conformidade

Planejamento

Decidir antes, não justificar depois

Transparência

Informação utilizável, não apenas publicada

Equilíbrio

Compatibilidade entre ambição e capacidade

Avaliação de consequências

O que esta decisão produz nos próximos anos

Sustentabilidade

Custos futuros e dependências assumidas

Prestação de contas

Rastreabilidade de quem decidiu e por quê

Não há responsabilidade fiscal verdadeira quando o gasto é formalmente autorizado, mas não gera entrega — quando o preço é inadequado ou quando o contrato produz dependência e custos futuros não avaliados.

Desperdício e fraude não são problemas externos à responsabilidade fiscal.

São formas de irresponsabilidade fiscal.

FRASE DE IMPACTO · BLOCO 2

3

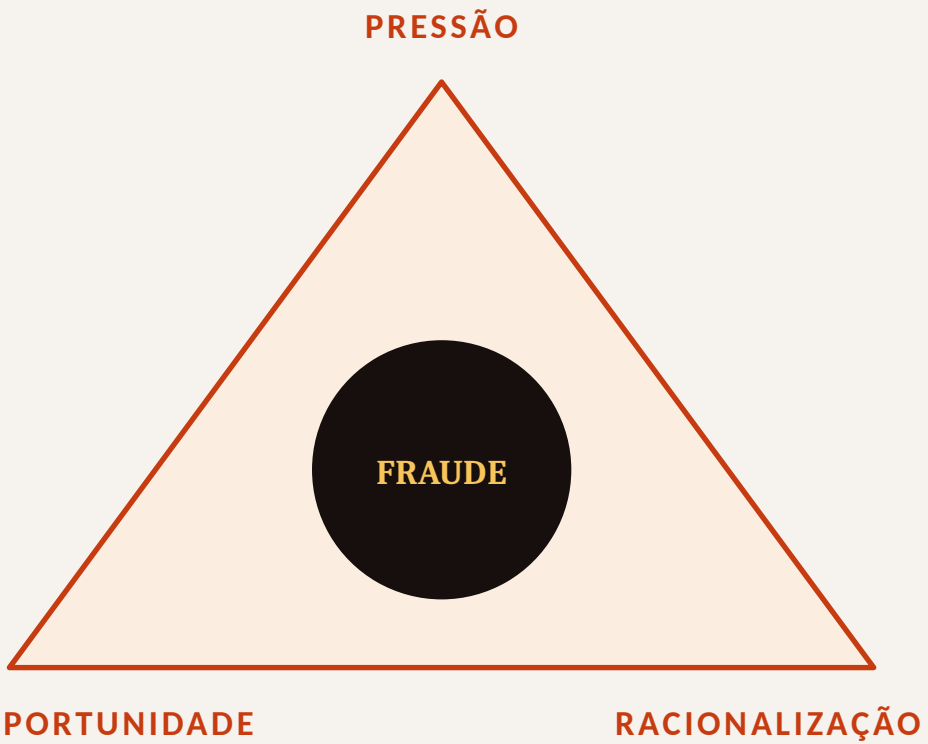
Como as fraudes encontram espaço

Do indivíduo ao ambiente: por que a oportunidade é decisão de gestão.

12 MINUTOS

FUNDAMENTO TEÓRICO

O triângulo de fraude de Cressey



Donald R. Cressey, 1953 — os três elementos que a literatura associa à ocorrência de fraude ocupacional.

Pressão

Necessidade ou incentivo: metas irreais, urgência política, prazo de fim de mandato, cobrança por execução orçamentária.

Oportunidade

Controles frágeis, concentração de funções e ausência de dados. É o único vértice sob controle direto da alta gestão.

Racionalização

A justificativa interna: “todos fazem assim”, “é só formalidade”, “a obra era urgente”. Cultura e resposta ao primeiro desvio.

DO VÉRTICE DA OPORTUNIDADE

Sete condições que ampliam a oportunidade

1. **Fragmentação da informação**
   Cada área tem parte dos dados; ninguém cruza o conjunto

2. **Excesso de confiança**
   Fornecedor antigo e equipe “confiável” recebem menor escrutínio

3. **Concentração de poder**
   A mesma pessoa demanda, define, valida, acompanha e atesta

4. **Controles ritualísticos**
   Formulários preenchidos sem análise material

5. **Pressão por velocidade**
   A urgência passa a justificar redução de verificações

6. **Ausência de consequência**
   Tolerância com o pequeno desvio prepara o grande

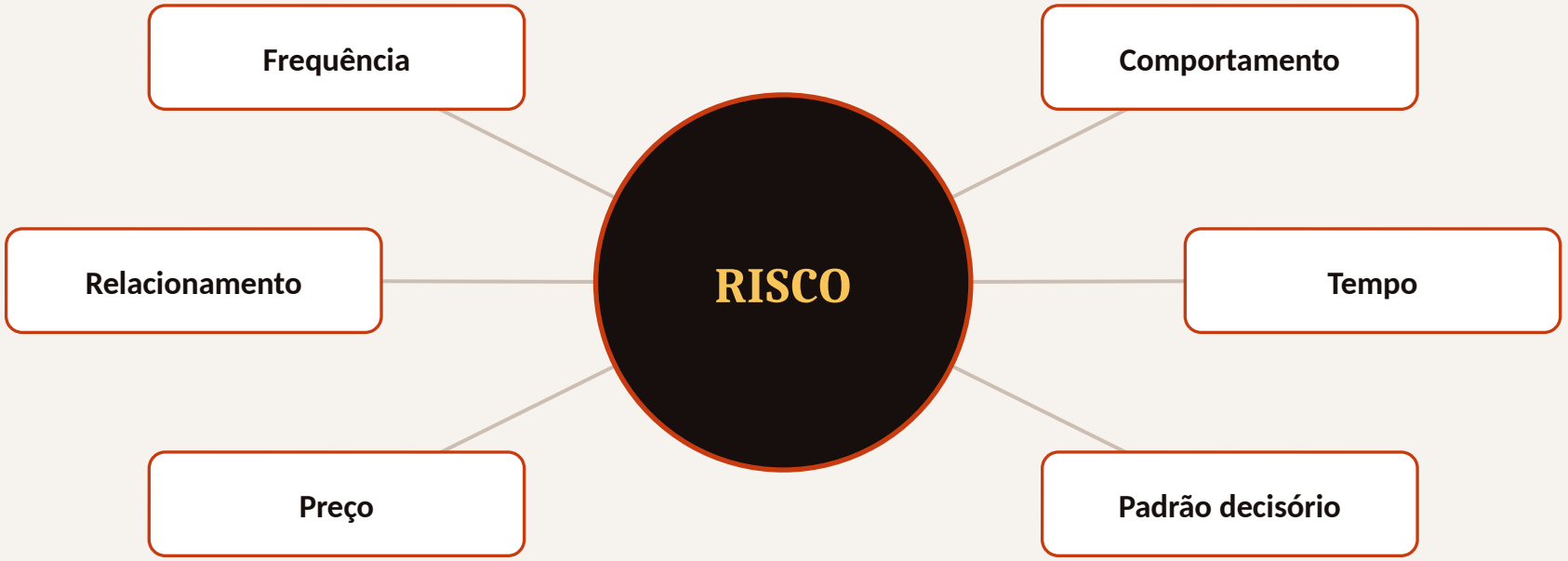
7. **Falta de capacidade técnica**
   Objetos complexos fiscalizados por equipes sem conhecimento

Nenhuma destas condições se resolve no nível do fiscal do contrato.

DA EXPERIÊNCIA EM INTELIGÊNCIA

Dados isolados raramente dizem muita coisa

O risco aparece quando conectamos dimensões que, separadas, parecem normais.



O padrão emerge do cruzamento — não do dado isolado.

4

Três histórias de fraude

Casos hipotéticos, inspirados em padrões reais.

10 MINUTOS

HISTÓRIA 1

O fornecedor indispensável

O que acontece

Um fornecedor está há anos na instituição. Conhece os sistemas, os servidores e os processos melhor do que a própria equipe. Os contratos são sucessivamente renovados ou relicitados com baixa competição.

Pergunta à plateia

Em que momento a expertise legítima se transforma em dependência institucional?

Lições

- Assimetria de informação entre contratante e contratado
- Aprisionamento tecnológico ou operacional
- Barreiras à competição no certame
- Fragilidade do plano de transição
- Planejamento insuficiente da contratação

HISTÓRIA 2

A medição perfeita

O que acontece

Os documentos estão completos, os relatórios chegam no prazo e as planilhas fecham. Mas a organização não possui nenhum dado independente para confirmar que a execução realmente ocorreu.

Pergunta à plateia

Atestamos aquilo que verificamos ou verificamos apenas aquilo que o fornecedor nos apresenta?

Lições

- Necessidade de evidência própria, não fornecida pelo contratado
- Indicadores de desempenho pactuados e mensuráveis
- Segregação de funções entre demanda e ateste
- Tecnologia aplicada ao monitoramento
- Fiscalização orientada a risco, não a calendário

HISTÓRIA 3

O pequeno desvio tolerado

O que acontece

Um item é entregue com pequena diferença de especificação e ninguém questiona. Depois, prazos passam a ser flexibilizados informalmente. Em seguida, medições começam a ser ajustadas por acordo verbal.

Pergunta à plateia

Qual é a mensagem gerencial transmitida quando o primeiro desvio não recebe resposta?

Lições

- Cultura organizacional como variável de controle
- Normalização progressiva do desvio
- Escalada: do detalhe ao essencial
- Criação de precedente oponível à Administração
- Perda de autoridade contratual

5

O papel estratégico da alta gestão

Seis decisões que apenas a liderança pode tomar.

11 MINUTOS



SEIS DECISÕES DE LIDERANÇA

O que apenas a alta gestão pode decidir

1

Definir o nível de risco aceitável

Não existe controle absoluto. Mas o risco precisa ser conhecido e deliberadamente aceito.

2

Identificar contratos críticos

Nem todos exigem a mesma supervisão. Priorizar é decisão de gestão.

3

Garantir independência e capacidade

Nomear fiscal e ter controle interno formal não é criar capacidade real.

4

Exigir dados que permitam confrontação

Se a informação vem só do contratado, não há verificação.

5

Proteger quem comunica riscos

Fraudes prosperam quando alertar custa mais do que silenciar.

6

Reagir aos sinais iniciais

O comportamento diante do primeiro alerta define a credibilidade do sistema.

DECISÃO 2 · APROFUNDAMENTO

Que critérios definem um contrato crítico?

- Valor
- Essencialidade
- Complexidade técnica
- Dependência do fornecedor
- Histórico do fornecedor
- Baixa competição ou compra via consórcio
- Dificuldade de mensuração
- Impacto sobre a população
- Uso intensivo de subcontratação

Supervisão uniforme sobre carteiras heterogêneas é uma forma elegante de não supervisionar nada.

DECISÃO 4 · APROFUNDAMENTO

As cinco perguntas que a alta gestão precisa fazer

? **A informação vem apenas do contratado?**

? **Existe fonte independente de verificação?**

? **O desempenho pode ser efetivamente medido?**

? **O pagamento está vinculado à entrega verificada?**

? **Existem padrões anormais nos dados históricos?**

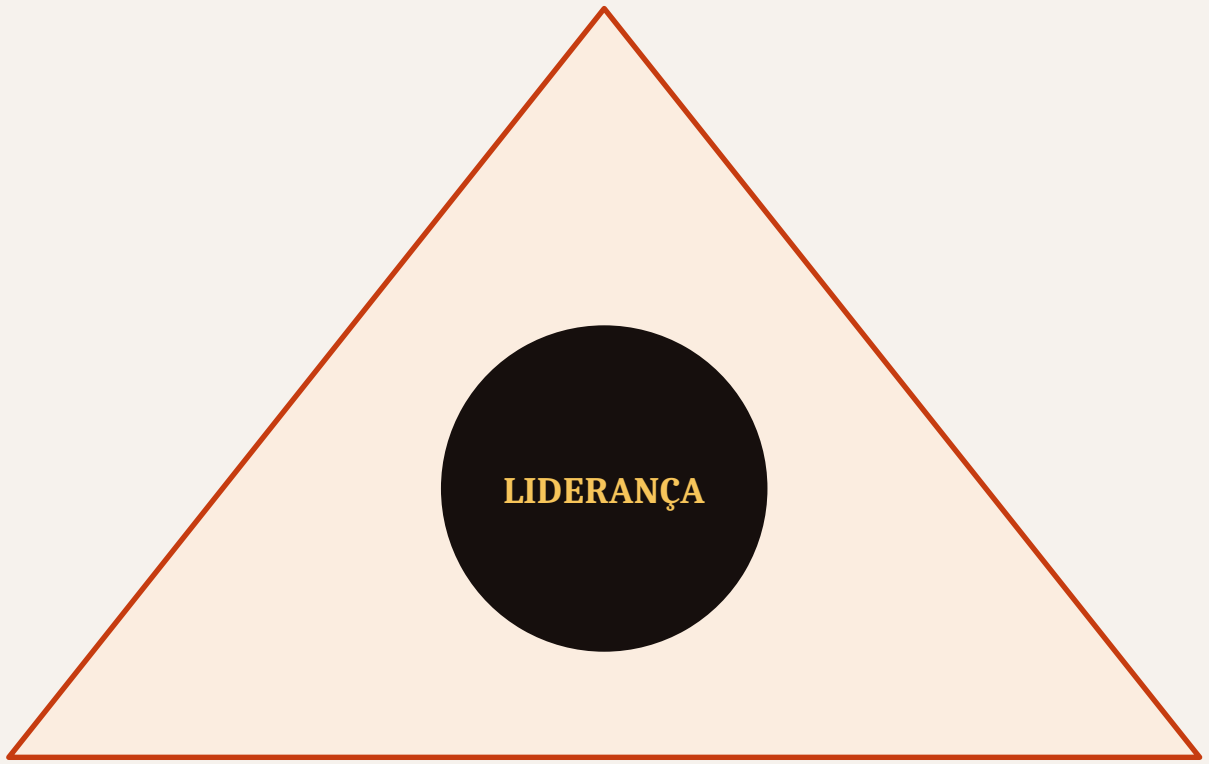
Cinco perguntas simples. Se a resposta honesta for desconfortável, o contrato é crítico.

BLOCO 6

O triângulo da integridade contratual

PESSOAS

Competência, ética, responsabilização e proteção para quem alerta



Segregação, rastreabilidade, análise de riscos e supervisão

Integração, comparação, monitoramento e inteligência

PROCESSOS

DADOS

Sem liderança, pessoas, processos e dados funcionam como ilhas.

FECHAMENTO

A alta administração não impede toda tentativa de fraude.
Mas decide se a instituição será um ambiente inflamável ou resistente.

Prevenir
Tornar a fraude difícil

Detectar
Enxergar sinais cedo

Responder
Produzir consequência

Aprender
Corrigir o ambiente

Integridade não é ausência de incidentes. É a capacidade de prevenir, detectar, responder e aprender.

A pergunta não é “os controles existem?”, mas: eles são capazes de contrariar interesses, interromper decisões e produzir consequências?