

GUIA PRÁTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO E CONTRATOS PÚBLICOS



CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE UBERABA

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal - Avenida Dom Luiz
Maria de Santana, nº 141 – Bairro Santa Marta - CEP 38061-080 –
Uberaba/MG

CONTROLADORA-GERAL DO MUNICÍPIO

Júnia Cecília Camargo de Oliveira

CONTROLADORA-GERAL ADJUNTA

Ana Cristina de Paula e Silva Castro

DEPARTAMENTO DE MODERNIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Fernanda Deodato dos Santos

Juliana Cristina da Silva

Magmar Cardoso do Prado

1. APRESENTAÇÃO

A contratação pública é uma das áreas mais sensíveis da Administração, pois concentra elevado volume de recursos, decisões técnicas complexas e intensa interação entre agentes públicos e particulares. Nesse cenário, as fraudes em licitações e contratos não se traduzem apenas em prejuízos financeiros, mas produzem impactos diretos sobre a qualidade das políticas públicas, a credibilidade das instituições e a confiança da sociedade na gestão pública.

Diversos diagnósticos nacionais sobre integridade administrativa demonstram que os riscos de fraude e corrupção se concentram, sobretudo, nas etapas de planejamento das contratações, formação da competição, execução contratual e pagamento das despesas. Eventos como o direcionamento indevido de contratações, o uso de empresas de fachada, a simulação de serviços, o suborno direto e indireto e a manipulação de preços e medições figuram entre as ocorrências mais recorrentes nesses processos. Tais práticas, entretanto, raramente se apresentam de forma explícita. Na maioria das vezes, manifestam-se de maneira gradual e silenciosa, por meio de rotinas administrativas aparentemente regulares, como exigências técnicas mal formuladas, pesquisas de preços pouco criteriosas, fiscalizações fragilizadas ou registros insuficientes.

É justamente nesse espaço do cotidiano administrativo que a prevenção se revela mais eficaz do que a repressão. Ao identificar sinais de alerta ainda nas fases iniciais da contratação, a Administração amplia sua capacidade de atuação tempestiva, reduz a probabilidade de danos ao erário e fortalece seus mecanismos de governança. A lógica preventiva desloca o foco da resposta punitiva para a construção de ambientes institucionais mais seguros, nos quais riscos são reconhecidos, tratados e monitorados de forma sistemática.

Nesse contexto, este Guia foi concebido como um instrumento de capacitação e fortalecimento da governança pública, destinado a todos os servidores que, direta ou indiretamente, participam do ciclo das contratações. Seu propósito não é substituir os órgãos de controle ou as instâncias de apuração formal, mas qualificar a atuação administrativa,

oferecendo parâmetros claros para a identificação de sinais de alerta, orientações para o uso responsável de fontes abertas na verificação preliminar de informações e diretrizes para o registro e encaminhamento institucional de indícios.

Ao investir na formação contínua dos servidores e na padronização de procedimentos, o Município reforça não apenas seus mecanismos formais de controle, mas também a cultura organizacional orientada pela ética, pela transparência e pela responsabilidade com o recurso público. Mais do que um material técnico, este Guia expressa um compromisso institucional com a integridade, ao afirmar que prevenir fraudes é uma tarefa coletiva, que começa no planejamento, passa pela execução e se consolida na postura diária de cada servidor público.

Essa é a base para uma Administração mais íntegra, mais eficiente e mais digna da confiança da sociedade.

2. OBJETIVO E COMO USAR

Este Guia foi elaborado com a finalidade de qualificar a atuação dos servidores públicos na identificação de sinais de alerta (red flags) associados a fraudes em licitações e contratos administrativos, mediante a apresentação de situações concretas, exemplos ilustrativos e orientações para a realização de verificações em fontes abertas de informação. O material busca estruturar uma abordagem preventiva e sistemática, capaz de subsidiar a tomada de decisão administrativa ao longo de todo o ciclo da contratação pública.

Nesse sentido, seu conteúdo foi concebido para apoiar, de forma integrada e contínua, as ações de prevenção, por meio do aprimoramento do planejamento e da seleção de fornecedores; de detecção, durante as fases de disputa, julgamento e formalização das contratações; de monitoramento, no acompanhamento da execução contratual e da regularidade dos pagamentos; e de encaminhamento institucional, com orientações sobre o registro formal de indícios, a comunicação às instâncias competentes, a instauração de providências administrativas e a adoção de medidas corretivas e preventivas.

Ao sistematizar essas práticas, o Guia contribui para a consolidação de uma atuação administrativa mais técnica, transparente e orientada à gestão de riscos, fortalecendo os mecanismos de controle interno e promovendo a integridade como valor estruturante da gestão pública municipal.

Importante: um indício isolado não comprova fraude. A abordagem recomendada é acumular sinais, registrar evidências e adotar providências proporcionais.

3. TIPOLOGIAS MAIS COMUNS DE FRAUDE (COM SINAIS E EXEMPLOS)

A. DIRECIONAMENTO DO OBJETO E RESTRIÇÃO INDEVIDA DA COMPETITIVIDADE

O direcionamento do objeto ocorre quando o procedimento licitatório é estruturado de forma a favorecer, direta ou indiretamente, determinado fornecedor, mediante a imposição de requisitos técnicos, operacionais ou comerciais que não decorrem de necessidade objetiva da Administração, mas sim da intenção de restringir a competição. Trata-se de uma das práticas mais recorrentes em fraudes em licitação, pois permite a manipulação do resultado ainda na fase de planejamento, muitas vezes sob a aparência de legalidade formal.

A restrição indevida da competitividade viola princípios centrais da contratação pública, como a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a impessoalidade, além de potencializar riscos de sobrepreço, baixa qualidade e favorecimento ilícito.

SINAIS DE ALERTA (RED FLAGS)

Devem ser observados, especialmente:

- especificações técnicas “sob medida”, com menção implícita ou explícita à marca, modelo, padrão construtivo exclusivo, dimensões incomuns ou requisitos raros no mercado;

- prazos exíguos para apresentação de propostas, sem justificativa técnica compatível com a complexidade do objeto;
- loteamento artificial que favorece determinado fornecedor, seja pela fragmentação indevida do objeto, seja pela aglutinação excessiva de itens heterogêneos que apenas uma empresa consegue atender.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Edital para aquisição de notebooks exige “carcaça em padrão X” ou “teclado no padrão Y”, disponíveis apenas em um modelo específico de determinado fabricante	A especificação técnica excessivamente restritiva limita artificialmente a concorrência e direciona o certame para fornecedor previamente definido.
Contratação de software exige certificação emitida por uma única entidade privada, sem justificativa técnica para a exclusividade	A exigência cria barreira artificial à participação de outros fornecedores, sem relação direta com a qualidade ou a segurança do objeto contratado.
Licitação de serviços de manutenção predial exige atestado comprovando execução “exatamente” para órgão público de mesma natureza	A restrição desconsidera a equivalência técnica entre experiências semelhantes, eliminando concorrentes aptos e reduzindo a competitividade sem fundamento razoável.
Agrupamento de serviços de engenharia, limpeza e tecnologia da informação em um único lote	A aglutinação indevida de objetos heterogêneos inviabiliza a participação de pequenas e médias empresas e favorece fornecedores com atuação diversificada ou previamente escolhidos.
Publicação do edital em período atípico (véspera de feriado prolongado), com prazo mínimo para apresentação de propostas	A redução artificial do tempo de resposta compromete a ampla participação e beneficia empresas previamente informadas sobre a contratação.

PESQUISAS EM FONTES ABERTAS PARA VERIFICAÇÃO PRELIMINAR

A identificação desse tipo de risco pode ser significativamente fortalecida por verificações em bases públicas, que permitem ao servidor avaliar se a exigência decorre de necessidade técnica real ou de possível direcionamento.

FIQUE ATENTO!

Os sites indicados são apresentados apenas como referência exemplificativa, não constituindo rol taxativo nem recomendação de marcas ou fornecedores específicos. A análise deve sempre considerar outros fabricantes e distribuidores disponíveis no mercado, conforme a natureza do objeto.

GUIA PRÁTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO E CONTRATOS PÚBLICOS

DIMENSÃO DE ANÁLISE	OBJETIVO DA VERIFICAÇÃO	FONTES ABERTAS SUGERIDAS (LINKS)	COMO UTILIZAR NA PRÁTICA	PARÂMETRO DE ALERTA
Comparação de especificações técnicas	Verificar se as exigências do edital são compatíveis com padrões de mercado ou se correspondem a produto/ modelo específico.	https://www.dell.com/br https://www.hp.com/br https://www.lenovo.com/br https://www.cisco.com/br https://www.samsung.com/br	Confrontar as exigências do edital com fichas técnicas públicas, identificando quantos modelos efetivamente atendem às especificações.	Apenas um modelo atende exatamente as exigências, sem justificativa técnica consistente.
Pesquisa de editais semelhantes (busca textual)	Identificar repetição padronizada de exigências técnicas em diferentes órgãos (possível “modelo pronto”).	https://www.google.com/ https://www.bing.com/	Buscar trechos exatos do edital entre aspas (ex.: “certificação X obrigatória”, “padrão Y”, etc.) e verificar ocorrências idênticas em outros certames.	Repetição literal de texto técnico em diversos editais, sem fundamentação normativa/técnica clara.
Verificação de preços de referência	Avaliar se a restrição técnica está associada a sobrepreço e limitação artificial da concorrência.	PNCP: https://www.gov.br/pncp Painel de Preços: https://paineldeprecos.planejamento.gov.br	Pesquisar contratações semelhantes e comparar: especificações, valores unitários, marcas/modelos e condições.	Especificação muito restrita + preço estimado acima da média do mercado.
Conferência da proporcionalidade de exigências de habilitação (técnica/econômica)	Verificar se os requisitos de qualificação são proporcionais ao porte e complexidade do objeto.	PNCP (para comparar editais e exigências em objetos semelhantes): https://www.gov.br/pncp	Comparar o edital com exigências praticadas em contratações semelhantes (outros órgãos) e checar se há justificativa formal para requisitos mais severos.	Atestados/certificações/capital mínimo excessivos para objeto simples ou rotineiro.
Prazo e publicidade do certame	Avaliar se o prazo e a divulgação permitem competição real (ampla participação).	Diário Oficial da União (consulta): https://www.in.gov.br/consulta PNCP (publicações do certame): https://www.gov.br/pncp	Conferir datas/horários de publicação, prazo para propostas e eventuais retificações. Verificar se houve divulgação suficiente e tempestiva.	Publicação em data/horário atípicos + prazo mínimo, sobretudo para objeto complexo.
Estrutura de lotes e “empacotamento” do objeto	Identificar se a divisão/aglutinação favorece fornecedor específico e restringe a competição.	PNCP (para comparar estrutura de lotes em compras semelhantes): https://www.gov.br/pncp	Comparar com licitações semelhantes: objeto foi dividido em lotes? Aglutinou itens heterogêneos? Há justificativa técnica para o formato adotado?	Lotes artificialmente amplos (barreira a PME) ou fragmentação indevida sem justificativa.
Checação da motivação técnica (ETP/TR) para requisitos restritivos	Verificar se as escolhas restritivas foram devidamente motivadas e sustentadas por estudo técnico/necessidade real.	PNCP (documentos anexos do processo, quando publicados): https://www.gov.br/pncp	Examinar se há motivação clara para cada exigência restritiva e se a alternativa menos restritiva foi considerada.	Justificativas genéricas (“padronização”, “qualidade”) sem demonstração técnica ou comparativa.
Coerência com soluções amplamente adotadas no setor público	Verificar se o edital ignora soluções consolidadas de mercado sem justificativa.	PNCP: https://www.gov.br/pncp Painel de Preços: https://paineldeprecos.planejamento.gov.br PNCP: https://www.gov.br/pncp	Identificar soluções mais comuns em compras equivalentes e comparar com a solução exigida no edital.	Exigência de solução rara/exclusiva sem estudo comparativo e sem motivação técnica robusta.
Consistência entre requisitos e custo total (TCO) / Itens acessórios	Identificar se a restrição técnica “empurra” para modelo mais caro ou cria dependência de acessórios/insumos proprietários.	Painel de Preços: https://paineldeprecos.planejamento.gov.br Buscas de mercado (referencial): https://www.google.com	Avaliar se o edital direciona para ecossistema proprietário (peças/insumos exclusivos) e comparar custo total com alternativas equivalentes.	Requisito “exclusivo” + acessórios/insumos desproporcionais (indicando direcionamento e potencial sobrepreço).

B. CONLUÍO ENTRE LICITANTES - “RODÍZIO” DE VENCEDORES E PROPOSTAS DE COBERTURA

O conluio entre licitantes configura-se quando empresas que deveriam atuar de forma independente e concorrencial passam a ajustar previamente suas condutas, combinando resultados, valores, estratégias de participação ou comportamentos em sessões públicas, como propósito de simular a existência de competição e direcionar a contratação para determinado participante. Nesses casos, o procedimento licitatório mantém apenas a aparência formal de regularidade, enquanto a disputa real é suprimida por acordos paralelos, muitas vezes invisíveis à primeira análise documental.

Entre as modalidades mais recorrentes dessa prática destacam-se o rodízio de vencedores, em que as empresas envolvidas alternam sistematicamente as vitórias em diferentes certames ou lotes, e as chamadas propostas de cobertura, nas quais alguns concorrentes apresentam propostas deliberadamente menos vantajosas, apenas para conferir legitimidade ao resultado previamente ajustado. Tais expedientes transformam a licitação em instrumento de cartelização do mercado, com impactos diretos sobre os preços praticados, a qualidade das contratações e a eficiência do gasto público.

Essas condutas violam de maneira frontal os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, além de comprometer a confiança da sociedade na lisura dos procedimentos administrativos. Ao eliminar a concorrência efetiva, o conluio amplia significativamente os riscos de sobrepreço, direcionamento indevido, corrupção e captura de processos decisórios, razão pela qual sua prevenção e detecção devem integrar, de forma permanente, as estratégias de controle interno, integridade e governança das contratações públicas.

SINAIS DE ALERTA (RED FLAGS)

Devem ser observados, especialmente:

- concorrentes distintos apresentando mesmo padrão de erros, textos idênticos, mesma formatação gráfica ou estrutura documental semelhante;

- propostas com valores muito próximos entre si ou com “escadas” previsíveis, em que os preços seguem diferença mínima constante;
- empresas que revezam vitórias por órgão, por item ou por região, com os mesmos “parceiros” participando reiteradamente dos certames;
- desistências coordenadas durante a fase de lances ou ausência estratégica de determinados concorrentes em lotes específicos, favorecendo sempre o mesmo vencedor.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Três empresas participam sistematicamente dos mesmos certames e, a cada licitação, uma delas vence enquanto as outras apresentam propostas menos vantajosas	Indício de rodízio de vencedores, com simulação de competição e direcionamento do resultado.
Propostas apresentadas por empresas diferentes possuem erros idênticos de digitação, mesma formatação e linguagem semelhante	Forte indício de coordenação prévia entre concorrentes ou uso de um mesmo elaborador de propostas.
Valores ofertados seguem padrão constante de diferença mínima (exemplo: sempre R\$ 500,00 entre uma e outra)	Indício de escada de preços combinada, típica de propostas decobertura.
Empresa que costuma vencer determinado lote deixa de participar justamente quando outra “parceira” entra na disputa	Indício de ausência estratégica combinada para assegurar vitória previamente definida.
Empresas diferentes possuem sites com textos idênticos na seção “quem somos” e histórico semelhante de atuação	Indício de vínculo operacional ou societário disfarçado, incompatível com concorrência independente.

PESQUISAS EM FONTES ABERTAS PARA VERIFICAÇÃO PRELIMINAR

A identificação de conluio pode ser significativamente fortalecida por análises comparativas em bases públicas, que permitem ao servidor mapear padrões de participação e relações ocultas entre concorrentes.

GUIA PRÁTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO E CONTRATOS PÚBLICOS

DIMENSÃO DE ANÁLISE	OBJETIVO DA VERIFICAÇÃO	FONTES ABERTAS SUGERIDAS (LINKS)	COMO UTILIZAR NA PRÁTICA	PARÂMETRO DE ALERTA
Análise de alternância geográfica de vitórias	Verificar se empresas “dividem” territórios ou órgãos, vencendo alternadamente conforme a localidade.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Mapear vitórias por município/região e verificar se há padrão de “cada um vence em uma praça”.	Cada empresa vence sempre em regiões distintas, sem disputa real.
Verificação de subcontratações cruzadas	Identificar se empresas que concorrem entre si acabam se subcontratando na execução.	PNCP: https://www.gov.br/pncp Portais de Transparência dos entes públicos	Verificar se empresas derrotadas aparecem depois como subcontratadas da vencedora.	Concorrentes que perdem passam a executar o contrato indiretamente.
Análise de compartilhamento de estrutura operacional	Verificar se empresas “concorrentes” compartilham recursos físicos ou humanos.	Google Maps: https://www.google.com/maps Consulta de CNPJ – Receita Federal https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp	Conferir se usam mesmo endereço, galpão, telefone, frota, domínio de e-mail.	Uso recorrente da mesma estrutura por empresas distintas.
Verificação de histórico de sanções e acordos	Identificar se há antecedentes de práticas anticoncorrenciais.	CEIS/CNEP: https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes	Consultar se empresas já sofreram sanções por fraude ou cartel.	Empresas recorrentes em cadastros de sanções participando juntas.
Análise de datas de criação e crescimento simultâneo	Verificar se empresas surgiram e cresceram juntas de forma atípica.	Consulta de CNPJ – Receita Federal https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp	Comparar datas de abertura e expansão contratual.	Empresas abertas em datas próximas que passam a disputar sempre juntas.
Verificação de vínculos familiares e pessoais	Identificar relações pessoais que comprometam a independência concorrencial.	Google: https://www.google.com Redes sociais https://www.instagram.com/ https://www.facebook.com/?toxid=pt_BR https://www.linkedin.com/	Pesquisar nomes de sócios e administradores cruzados.	Sócios aparentados ou com vínculos pessoais próximos.
Análise de representação comercial comum	Verificar se empresas usam o mesmo representante para disputar certames.	Junta Comercial de Minas Gerais (JUCEMG) https://www.jucemg.mg.gov.br/	Conferir quem assina propostas e quem comparece às sessões.	Mesmo procurador/representante para empresas “concorrentes”.
Verificação de padrão de impugnações e recursos	Identificar atuação coordenada também na fase recursal.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Verificar se recursos/impugnações são apresentados de forma sincronizada.	Recursos com textos semelhantes e timing coordenado.
Análise de coincidência de erros técnicos	Detectar elaboração conjunta de documentos.	Propostas anexadas	Comparar erros de cálculo, grafia e formatação.	Erros idênticos em documentos distintos.
Avaliação de comportamento pós-contratação	Verificar se empresas “perdedoras” continuam beneficiadas.	Portais da Transparência dos entes públicos	Verificar pagamentos indiretos, contratos menores ou aditivos.	Empresas que perdem passam a receber por vias indiretas.

C. EMPRESAS DE FACHADA / INTERPOSTAS PESSOAS

A utilização de empresas de fachada ocorre quando pessoas físicas ou jurídicas são formalmente apresentadas como contratadas pela Administração Pública, mas não detêm capacidade operacional, técnica ou financeira efetiva para executar o objeto do contrato, atuando apenas como intermediárias formais da contratação. Nesses casos, a empresa é utilizada para ocultar o verdadeiro beneficiário da relação contratual ou para viabilizar repasses indevidos de recursos, conferindo aparência de legalidade a práticas ilícitas.

Trata-se de expediente recorrente em esquemas de fraude, pois dificulta a identificação dos responsáveis reais pela execução contratual e fragiliza a rastreabilidade dos fluxos financeiros, comprometendo a transparência e a accountability da gestão pública. Além de potencializar riscos de superfaturamento, subcontratação irregular e corrupção, o uso de empresas de fachada mina a confiança nos mecanismos de controle e enfraquece a integridade do processo de contratação, razão pela qual sua prevenção e detecção deve integrar de forma permanente as estratégias de governança e controle interno.

SINAIS DE ALERTA (RED FLAGS)

Devem ser observadas com especial atenção as seguintes situações, que podem indicar a utilização de empresa de fachada ou de interposta pessoa na contratação pública:

- empresa recém-constituída sendo contratada para objeto de grande vulto ou elevada complexidade técnica, sem histórico prévio compatível;
- endereço cadastral incompatível com a atividade declarada, como residências ou locais sem estrutura mínima para o exercício empresarial;
- ausência de empregados registrados, de equipamentos, de instalações físicas ou de qualquer evidência concreta de capacidade operacional;

- quadro societário composto por pessoas sem experiência profissional ou trajetória empresarial relacionada ao objeto contratado;
- empresa que terceiriza integralmente a execução do contrato, sem previsão editalícia ou justificativa técnica adequada, atuando apenas como intermediária formal da contratação.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Empresa criada há poucos meses vence licitação de serviços técnicos especializados	Indício de empresa constituída apenas para viabilizar a contratação, sem capacidade operacional real.
Endereço cadastrado corresponde a residência sem estrutura empresarial	Indício de empresa de fachada, sem sede compatível com a atividade.
Contratada não possui empregados registrados nem equipamentos	Indício de execução por terceiros ocultos ou de intermediação indevida.
Sócio é pessoa sem qualquer histórico profissional na área	Indício de interposição de pessoa para ocultar beneficiário real.
Execução do contrato é totalmente repassada a outra empresa não prevista	Indício de subcontratação irregular e ocultação do executor real.

PESQUISAS EM FONTES ABERTAS PARA VERIFICAÇÃO PRELIMINAR

A identificação de empresas de fachada pode ser significativamente fortalecida por meio de verificações sistemáticas em bases públicas, que permitem ao servidor avaliar a consistência entre a estrutura formal da empresa e sua capacidade real de execução. A análise de informações cadastrais, histórico contratual, presença institucional e vínculos societários possibilita a detecção de indícios relevantes de interposição de pessoas e de ocultação do beneficiário final da contratação.

Essas verificações não têm natureza investigativa, mas desempenham papel fundamental na prevenção de fraudes, ao fornecer subsídios técnicos para a adoção de diligências administrativas, revisão de procedimentos e encaminhamento oportuno às instâncias competentes, sempre com base em dados acessíveis, públicos e verificáveis.

GUIA PRÁTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO E CONTRATOS PÚBLICOS

DIMENSÃO DE ANÁLISE	OBJETIVO DA VERIFICAÇÃO	FONTES ABERTAS SUGERIDAS (LINKS)	COMO UTILIZAR NA PRÁTICA	PARÂMETRO DE ALERTA
Consistência cadastral e societária	Verificar se a estrutura formal da empresa é compatível com o porte e a natureza do contrato.	Receita Federal – CNPJ: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp	Analisar data de abertura, CNAE, quadro societário, capital social e histórico de alterações.	Empresa recém-criada, com capital social irrisório ou mudanças societárias frequentes antes da licitação.
Existência física e operacional	Confirmar se a empresa possui presença real e estrutura mínima para operar.	Google Maps/Street View: https://www.google.com/maps	Verificar se o endereço informado existe e se é compatível com a atividade (escritório, galpão, loja, etc.).	Endereço inexistente, residencial ou incompatível com a atividade declarada.
Capacidade técnica efetiva	Avaliar se a empresa possui condições reais de executar o objeto contratado.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Verificar histórico de contratos, atestados e objetos anteriormente executados.	Ausência de histórico compatível ou atuação restrita a contratos de pequeno porte.
Autonomia na execução	Identificar se a empresa atua como executora real ou apenas como intermediária formal.	PNCP https://www.gov.br/pncp Portais de Transparência dos entes públicos	Verificar se a execução é feita pela própria contratada ou integralmente repassada a terceiros.	Terceirização integral sem previsão editalícia ou justificativa técnica.
Trajetória profissional dos sócios	Verificar se os sócios possuem experiência relacionada ao objeto contratado.	Google: https://www.google.com LinkedIn: https://www.linkedin.com	Pesquisar histórico profissional e vínculos anteriores.	Sócios sem qualquer relação profissional com a atividade contratada.
Coerência entre porte da empresa e volume contratado	Avaliar se a capacidade financeira e operacional é compatível com o contrato firmado.	Receita Federal – CNPJ https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp PNCP https://www.gov.br/pncp	Comparar capital social, faturamento estimado e estrutura com o valor do contrato.	Empresa de pequeno porte assumindo contrato de grande volume sem lastro visível.
Histórico de subcontratações e parcerias	Identificar se a empresa é utilizada de forma recorrente como “ponte” para execução por terceiros.	PNCP https://www.gov.br/pncp Portais de Transparência dos entes públicos	Verificar se, em contratos anteriores, a empresa sempre repassa a execução a outros	Padrão reiterado de subcontratação integral.
Análise de vínculos ocultos	Identificar possíveis beneficiários finais não aparentes.	Junta Comercial (ex.: JUCEMG): https://www.jucemg.mg.gov.br	Analisar atos societários, procurações e alterações contratuais.	Indícios de controle por terceiros não formalmente registrados.
Presença digital e reputação pública	Verificar se a empresa possui existência institucional verificável.	Google: https://www.google.com	Buscar site, portfólio, notícias e referências públicas.	Ausência total de presença digital ou uso de conteúdos genéricos.
Análise integrada de risco	Consolidar os indícios levantados para avaliação do risco institucional.	Registros internos	Registrar e cruzar os achados das dimensões anteriores.	Presença simultânea de múltiplos sinais de empresa de fachada no mesmo contrato.

D. SOBREPREÇO E SUPERFATURAMENTO

O sobrepreço ocorre quando os valores estimados ou contratados pela Administração Pública se mostram superiores aos praticados no mercado, sem respaldo em fatores técnicos, econômicos ou conjunturais que justifiquem essa diferença. Trata-se de distorção que pode se manifestar já na fase de planejamento da contratação, especialmente em pesquisas de preços inadequadas, direcionadas ou metodologicamente frágeis.

O superfaturamento, por sua vez, caracteriza-se pelo pagamento indevido de valores, seja pela cobrança de quantidades superiores às efetivamente entregues, pela remuneração de serviços não executados ou executados parcialmente, seja ainda pela majoração artificial de custos por meio de medições, aditivos ou ajustes contratuais sem fundamento técnico. Diferentemente do sobrepreço, que se vincula sobretudo à formação do valor contratado, o superfaturamento se concretiza, em regra, na fase de execução e pagamento, quando ocorre o efetivo dano ao erário.

Ambas as práticas comprometem de forma direta a economicidade, a eficiência e a legitimidade da contratação pública, figurando entre as principais modalidades de desvio de recursos e de lesão ao interesse público. Além do impacto financeiro imediato, o sobrepreço e o superfaturamento enfraquecem a confiança institucional, reduzem a capacidade de investimento da Administração e criam ambiente propício à corrupção, à cartelização e à captação de processos decisórios, razão pela qual sua prevenção e detecção devem constituir prioridade permanente na gestão das contratações.

SINAIS DE ALERTA (RED FLAGS)

Devem ser observadas com especial atenção as seguintes situações, que podem indicar a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento na contratação pública:

- valores estimados ou contratados significativamente superiores aos praticados no mercado, sem apresentação de justificativa técnica consistente ou de memória de cálculo adequada;

- itens acessórios, insumos ou serviços complementares com preços desproporcionais em relação ao item principal, revelando possível jogo de planilhas ou distorção deliberada da composição de custos;
- aditivos contratuais sucessivos que elevam de forma relevante o valor inicialmente pactuado, sem correspondência clara com alterações efetivas de escopo, quantitativos ou condições de execução;
- medições, faturas ou notas fiscais repetitivas, com padrões idênticos ao longo do tempo, sem variação compatível com a dinâmica real da execução, sugerindo possível pagamento por serviços não realizados ou realizados parcialmente.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Preço contratado 35% acima da média de mercado	Indício de sobrepreço na fase de contratação.
Itens secundários custam mais que o item principal	Indício de jogo de planilhas.
Aditivos recorrentes elevam o contrato sem alteração real do escopo	Indício de superfaturamento por aditamento.
Medições repetidas com valores idênticos	Indício de pagamento fictício.
Nota fiscal sem detalhamento	Indício de dificuldade de rastreamento do gasto.

PESQUISAS EM FONTES ABERTAS PARA VERIFICAÇÃO PRELIMINAR

A identificação de sobrepreço e superfaturamento pode ser substancialmente aprimorada por meio de análises comparativas em bases públicas de preços e contratações, que permitem ao servidor confrontar valores estimados, contratados e pagos como parâmetros praticados no mercado e na Administração Pública. A utilização de fontes abertas viabiliza a construção de referências objetivas para a avaliação da economicidade da contratação e da regularidade da execução financeira.

Essas verificações preliminares contribuem para a detecção tempestiva de distorções, possibilitando a correção de rumos ainda na fase de planejamento ou durante a execução contratual, além de fornecerem elementos técnicos para a adoção de providências administrativas, como diligências formais, revisão de planilhas de custos, ajustes contratuais e, quando necessário, comunicação às instâncias de controle.

GUIA PRÁTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO E CONTRATOS PÚBLICOS

DIMENSÃO DE ANÁLISE	OBJETIVO DA VERIFICAÇÃO	FONTES ABERTAS SUGERIDAS (LINKS)	COMO UTILIZAR NA PRÁTICA	PARÂMETRO DE ALERTA
Adequação da pesquisa de preços	Verificar se a estimativa de preços foi construída com metodologia idônea e representativa do mercado.	PNCP: https://www.gov.br/pncp Painel de Preços: https://paineldeprescos.planejamento.gov.br	Analisar número de fontes consultadas, diversidade de fornecedores e atualidade das cotações.	Pesquisa baseada em poucas fontes, sempre nos mesmos fornecedores ou com cotações desatualizadas.
Comparação com contratações similares	Avaliar se o valor estimado/contratado está alinhado aos preços praticados por outros órgãos.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Pesquisar contratos semelhantes e comparar valores unitários, condições e escopo.	Valor sistematicamente acima da média de mercado sem justificativa técnica.
Análise da composição de custos	Identificar distorções na planilha orçamentária e no BDI.	Proposta vencedora Planilhas do processo	Examinar percentuais de lucro, encargos, taxas administrativas e insumos.	Margens excessivas ou itens acessórios com valores desproporcionais.
Verificação de itens acessórios e insumos	Avaliar se itens secundários estão sendo utilizados para compensar redução artificial no preço principal.	PNCP https://www.gov.br/pncp Painel de Preços https://paineldeprescos.planejamento.gov.br	Comparar valores de acessórios e insumos com referências de mercado.	Itens de baixo impacto técnico com preços superiores aos do item principal.
Evolução contratual e aditivos	Monitorar se há elevação relevante do valor contratado ao longo da execução.	PNCP https://www.gov.br/pncp Portal da Transparência dos entes públicos	Analisar histórico de termos aditivos e reajustes.	Aditivos sucessivos que elevam substancialmente o valor inicial sem alteração real de escopo.
Conformidade entre execução física e financeira	Verificar se os pagamentos correspondem à execução real do objeto.	Portal da Transparência Relatórios de fiscalização	Confrontar medições, notas fiscais e pagamentos com evidências de execução.	Pagamentos sem lastro material ou com medições repetitivas.
Análise de medições e atestos	Avaliar a consistência técnica dos registros de execução.	Processo administrativo	Verificar se as medições são detalhadas, variáveis e acompanhadas de evidências.	Medições padronizadas, sem variação ao longo do tempo.
Avaliação de alterações contratuais qualitativas	Verificar se mudanças de especificação impactaram indevidamente os custos.	Termos aditivos Contrato	Analisar se substituições de materiais/serviços foram formalizadas e justificadas	Troca de itens por equivalentes inferiores sem redução proporcional de preço.
Coerência entre prazo, preço e complexidade	Avaliar se o valor contratado é compatível com o tempo de execução e a complexidade técnica.	Contrato TR/ETP	Relacionar valor global, cronograma e nível de especialização exigido.	Preço elevado para objeto simples ou prazo curto sem justificativa técnica.
Análise integrada de risco financeiro	Consolidar os indícios para dimensionar o risco institucional de sobrepreço ou superfaturamento.	Registros internos	Registrar e cruzar achados das dimensões anteriores no processo administrativo.	Presença simultânea de múltiplos sinais de distorção financeira no mesmo contrato.

E. FRAUDE NA EXECUÇÃO

A fraude na execução ocorre quando, após a formalização do contrato, a entrega do objeto ou a prestação do serviço diverge do pactuado, seja por substituição indevida, redução de qualidade, execução incompleta, simulação de cumprimento ou manipulação de registros. Diferentemente das irregularidades na fase licitatória, aqui o dano ao erário se concretiza no momento do recebimento e do pagamento, exigindo controles rigorosos de fiscalização e atesto.

FIQUE ATENTO!

Para auxiliar os servidores no acompanhamento e na fiscalização da execução contratual, a Controladoria-Geral do Município de Uberaba disponibiliza um Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos com orientações práticas, responsabilidades, instrumentos de controle e modelos de atuação que fortalecem a prevenção de fraudes e garantem rigor técnico na verificação dos objetos contratados. Esse material é uma ferramenta complementar ao presente Manual que deve ser consultado sempre que houver dúvidas sobre como conduzir a fiscalização, atestar a execução ou identificar sinais de irregularidade na fase executória.

Acesse o manual aqui:

https://portal.uberaba.mg.gov.br/secretaria_paginas/340/1

A seguir, os principais tipos de fraude na execução, com conceito e exemplos.

E.1. SUBSTITUIÇÃO INDEVIDA DO OBJETO

A substituição indevida do objeto ocorre quando o fornecedor, sem prévia autorização formal da Administração, entrega produto, material ou serviço divergente do contratado, seja quanto à marca, modelo, especificação técnica, desempenho, durabilidade ou padrão de qualidade, mantendo, contudo, a cobrança integral como se a execução tivesse ocorrido nos exatos termos pactuados.

Essa prática compromete a fidelidade da execução contratual e gera prejuízo à Administração não apenas sob o aspecto financeiro, mas também sob a perspectiva da efetividade da política pública, uma vez que o objeto recebido não atende plenamente às necessidades que motivaram a contratação. Além disso, a substituição indevida enfraquece os mecanismos de controle, ao criar aparência de regularidade documental para uma execução materialmente desconforme, ampliando os riscos de superfaturamento indireto, responsabilização administrativa e dano à credibilidade institucional.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Contrato prevê o fornecimento de equipamento com padrão técnico “A”, mas é entregue modelo “B”, de desempenho inferior	Indício de substituição indevida do objeto, prejuízo à qualidade da contratação e possível dano ao erário, ainda que o valor pago corresponda ao item originalmente contratado.
Serviço especializado contratado para ser executado por profissional certificado ou habilitado é realizado por equipe sem a qualificação exigida	Indício de descumprimento das condições técnicas pactuadas, comprometendo a segurança, a eficácia do serviço e a legitimidade do atesto.
Material com selo de qualidade ou certificação específica previsto no contrato é substituído por produto genérico, sem equivalência comprovada	Indício de redução indevida do padrão de qualidade, com possível vantagem econômica ilícita ao fornecedor e violação do dever de fiel execução contratual.

E.2. EXECUÇÃO PARCIAL COM COBRANÇA INTEGRAL

A execução parcial com cobrança integral ocorre quando o fornecedor cumpre apenas parte das obrigações contratuais, seja mediante a entrega de quantitativos inferiores aos pactuados, seja pela realização incompleta do serviço, mas apresenta faturamento como se a execução tivesse sido plena e regular. Essa prática gera distorção entre a execução física e a execução financeira do contrato, resultando em pagamento indevido e prejuízo direto ao erário.

Trata-se de modalidade recorrente de fraude na fase de execução, especialmente em contratos de fornecimento contínuo e de serviços, nos quais a fiscalização pode ser fragilizada por rotinas repetitivas, medições automáticas ou controles formais insuficientes. Além do impacto financeiro, a execução parcial com cobrança integral compromete a efetividade da política pública, pois a Administração deixa de receber integralmente o benefício contratado, ainda que suporte o custo total.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Contrato prevê o fornecimento de 100 unidades de determinado material, mas apenas 70 são efetivamente entregues, sendo emitida nota fiscal pelo quantitativo integral	Indício de pagamento indevido por quantidade não entregue, caracterizando execução parcial comandando direto ao erário.
Serviço de manutenção contratado para atender todas as unidades administrativas é realizado apenas em parte delas, mas a fatura registra execução total	Indício de divergência entre execução física e financeira, com prejuízo à efetividade do contrato e à economicidade.
Obra tem etapas previstas em cronograma, mas apenas parte das fases é executada, sendo a medição lançada como concluída	Indício de superdimensionamento de medições e possível superfaturamento por cobrança de serviços não realizados.
Contrato de fornecimento contínuo prevê entregas mensais completas, mas alguns meses registram entregas reduzidas sem ajuste proporcional no faturamento	Indício de cobrança sistemática indevida, mascarada pela rotina operacional.
Prestação de serviço terceirizado apresenta redução de equipes em campo, mas a contratada fatura como se a escala estivesse integralmente cumprida	Indício de execução parcial reiterada, com potencial enriquecimento ilícito do fornecedor.

E.3. EXECUÇÃO FICTÍCIA

A execução fictícia ocorre quando a Administração Pública realiza pagamentos por bens, serviços ou obras que não foram efetivamente entregues ou executados, sustentando-se apenas em registros formais e documentação aparente, sem correspondência com a realidade material. Trata-se de uma das modalidades mais graves de fraude na fase de execução, pois o prejuízo ao erário decorre da inexistência total do benefício contratado, ainda que o processo licitatório e a contratação aparentem regularidade formal.

Essa prática costuma se apoiar em fragilidades nos controles de fiscalização, como atestos automáticos, ausência de vistorias in loco, relatórios genéricos ou produção de documentos apenas para “compor o processo”. A execução fictícia compromete não apenas a economicidade da contratação, mas também a credibilidade institucional, ao transformar instrumentos de controle em meras formalidades sem efetividade.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Serviço técnico consta como executado em nota fiscal, mas não há qualquer relatório, registro fotográfico ou evidência de campo	Indício de pagamento por serviço inexistente, caracterizando execução fictícia.
Curso ou capacitação contratada é “realizada”, porém não há lista de presença, material didático, registros de participantes ou comprovação	Indício de simulação de evento, com possível desvio integral dos recursos pagos.
Serviço de limpeza predial é faturado em período no qual o prédio esteve fechado ou sem funcionamento	Indício de cobrança por serviço não prestado, mascarada pela rotina contratual.
Obra pública registra conclusão de etapa, mas vistoria técnica demonstra que os serviços não foram iniciados	Indício de medição fictícia, com potencial dano imediato ao erário.
Nota fiscal descreve execução de serviços contínuos, mas não há controle de frequência, equipes ou presença no local	Indício de atesto formal sem lastro material, típico de execução fictícia reiterada.

E.4. SUPERDIMENSIONAMENTO DE MEDIÇÕES

O superdimensionamento de medições ocorre quando as quantidades, etapas, horas de trabalho ou níveis de execução registrados nos instrumentos de controle contratual superam aquilo que foi efetivamente realizado, com a finalidade de viabilizar pagamentos superiores ao devido. Trata-se de prática fraudulenta que distorce a relação entre execução física e execução financeira do contrato, gerando prejuízo direto ao erário.

Essa modalidade de fraude é especialmente recorrente em contratos de obras, serviços contínuos e fornecimentos por demanda, nos quais a apuração da execução depende de medições técnicas, relatórios periódicos e atestos formais. Quando esses instrumentos são utilizados de forma inadequada — seja por conivência, seja por fragilidade de controles —, criam-se condições para a simulação de produtividade e para a majoração indevida dos valores pagos.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Medição de obra registra a execução de 1.000 m ² de pavimentação, quando vistoria técnica comprova a realização de apenas 700 m ²	Indício de medição inflada, com pagamento por serviço não executado.
Contrato de serviços técnicos aponta 200 horas trabalhadas, mas registros de presença indicam atuação por período significativamente menor	Indício de superdimensionamento de horas, gerando cobrança indevida.
Planilha de acompanhamento indica conclusão de etapa que ainda se encontra em fase inicial	Indício de antecipação artificial de medições, possível superfaturamento
Serviços de manutenção apresentam medições mensais idênticas, sem variação compatível com a demanda real	Indício de padronização artificial de medições, típica de simulação de execução.
Registro de produtividade mostra aumento abrupto sem alteração de equipe, equipamentos ou metodologia	Indício de majoração fictícia de desempenho, incompatível com a capacidade operacional real.

E.5. SUBSTITUIÇÃO INFORMAL DE INSUMOS

A substituição informal de insumos ocorre quando, durante a execução contratual, materiais, componentes, peças ou insumos previstos no contrato são trocados por outros de qualidade inferior, menor desempenho ou menor custo, sem prévia autorização formal da Administração e sem a correspondente revisão de preços. Embora possa ser apresentada como mera “adequação operacional”, essa prática caracteriza-se como fraude quando resulta em vantagem econômica indevida ao fornecedor e prejuízo à Administração.

Trata-se de modalidade particularmente sensível, pois muitas vezes a substituição não é facilmente perceptível ao gestor ou ao fiscal, exigindo conhecimento técnico e atenção aos detalhes da especificação contratual. Além do impacto financeiro, a substituição informal compromete a durabilidade, a segurança e a efetividade do objeto contratado, podendo gerar custos adicionais futuros com manutenção, correções ou nova contratação.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Contrato prevê utilização de insumo de alta durabilidade, mas é empregado material de padrão econômico sem ajuste contratual	Indício de redução indevida da qualidade, com possível vantagem ilícita ao fornecedor.
Projeto especifica componente original homologado, mas é instalado item genérico sem comprovação de equivalência técnica	Indício de substituição não autorizada, com risco à segurança e ao desempenho do objeto.
Serviço contratado com metodologia técnica específica é executado com procedimento simplificado e mais barato	Indício de descumprimento das condições técnicas pactuadas, mascarado como “adaptação”.
Obra prevê material com certificação de qualidade, mas utiliza-se produto sem selo equivalente	Indício de violação dos padrões mínimos de qualidade definidos no contrato.
Fornecedor altera insumos alegando indisponibilidade, mas não apresenta justificativa formal nem termo aditivo	Indício de alteração contratual irregular, com potencial dano ao erário.

E.6. TERCEIRIZAÇÃO IRREGULAR DA EXECUÇÃO

A terceirização irregular da execução ocorre quando a empresa contratada repassa total ou parcialmente a execução do objeto a terceiros sem previsão contratual ou sem autorização formal da Administração, ocultando o verdadeiro executor do serviço ou fornecimento. Nesses casos, a contratada atua apenas como intermediária formal, burlando os critérios de habilitação técnica, a avaliação de capacidade operacional e as condições que fundamentaram a escolha do fornecedor vencedor.

Essa prática compromete a fidelidade da execução contratual e fragiliza os mecanismos de controle, pois a Administração passa a relacionar-se formalmente com uma empresa que não é, de fato, quem executa o contrato. Além de potencializar riscos de inexecução, baixa qualidade e superfaturamento indireto, a terceirização irregular dificulta a responsabilização e a rastreabilidade dos fluxos financeiros, ampliando a exposição da Administração a danos ao erário e a litígios administrativos e judiciais.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Empresa vencedora do certame apenas intermedeia a contratação, enquanto outra empresa realiza integralmente a execução do serviço	Indício de interposição indevida de pessoa jurídica, com ocultação do executor real e burla aos critérios de habilitação.
Subcontratação total do objeto sem previsão no edital ou no contrato	Indício de descumprimento das condições contratuais e possível nulidade parcial da execução.
Terceiro executa o contrato, mas não consta formalmente em qualquer instrumento contratual	Indício de execução informal, com risco elevado de responsabilização da Administração.
Empresa subcontratada não possui qualificação técnica compatível com o objeto	Indício de comprometimento da qualidade e da segurança da execução.
Pagamentos são realizados à contratada, mas parte significativa é repassada a terceiros sem transparência	Indício de opacidade nos fluxos financeiros, com risco de desvio de recursos.

E.7. PAGAMENTOS ANTECIPADOS SEM LASTRO

Os pagamentos antecipados sem lastro ocorrem quando a Administração Pública libera recursos financeiros antes da efetiva entrega do objeto ou da comprovação mínima da execução, sem que estejam presentes as garantias contratuais, as justificativas técnicas ou os mecanismos de controle adequados. Embora a antecipação de pagamento possa ser admitida em situações excepcionais e devidamente fundamentadas, sua realização sem respaldo formal e sem salvaguardas caracteriza-se como prática de alto risco, frequentemente associada a fraudes na execução contratual.

Essa conduta fragiliza os princípios da segurança jurídica, da economicidade e da responsabilidade fiscal, pois inverte a lógica do controle: em vez de o pagamento ser consequência da execução, passa a ser condição para que ela eventualmente ocorra, criando ambiente propício para inadimplemento, desvio de recursos e dificuldades de responsabilização do fornecedor.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Pagamento integral do contrato é realizado antes do início da execução, sem garantia contratual ou justificativa técnica	Indício de liberação indevida de recursos públicos, com elevado risco de não execução do objeto.
Adiantamentos recorrentes são feitos ao fornecedor sem previsão contratual específica	Indício de prática irregular reiterada, que fragiliza os controles financeiros.
Pagamento é efetuado apenas com base em nota fiscal, sem atesto técnico de recebimento	Indício de liquidação sem comprovação da execução, facilitando fraudes.
Valores são pagos antes da entrega sob alegação genérica de “necessidade operacional”	Indício de justificativa insuficiente, incompatível com a boa prática de gestão contratual.
Contrato prevê garantias para pagamento antecipado, mas estas não são exigidas	Indício de descumprimento das salvaguardas contratuais, ampliando o risco de prejuízo ao erário.

E.8. MANIPULAÇÃO DE ATESTOS E RECEBIMENTOS

A manipulação de atestos e recebimentos ocorre quando os registros formais de conferência e aceite da execução contratual são realizados de maneira irregular, automática ou fraudulenta, sem a verificação material do objeto entregue ou do serviço prestado. Trata-se de prática que transforma instrumentos essenciais de controle - como termos de recebimento, relatórios de fiscalização e atestos técnicos - em meras formalidades administrativas, esvaziando sua função de proteção ao interesse público.

Essa modalidade de fraude pode envolver desde a assinatura de atestos sem vistoria, passando pela delegação indevida de competências, até a conivência deliberada entre agentes públicos e fornecedores. Em todos os casos, há comprometimento da fidedignidade dos registros, fragilização da rastreabilidade da execução e ampliação do risco de pagamentos indevidos, execução fictícia e responsabilização institucional.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Fiscal do contrato assina termo de recebimento sem realizar vistoria técnica do objeto	Indício de atesto sem verificação material, facilitando pagamento indevido.
Servidor sem competência técnica formal emite parecer de conformidade do serviço	Indício de irregularidade na validação da execução, com risco de erro técnico e fraude.
Atestos são emitidos automaticamente ao final de cada período, sem análise do conteúdo das medições	Indício de rotina administrativa fragilizada, incompatível com controle efetivo.
Relatórios de fiscalização apresentam textos idênticos em diferentes períodos	Indício de padronização artificial, típica de simulação documental.
Recebimento definitivo é formalizado antes da conclusão real do objeto	Indício de antecipação indevida de aceite, mascarando inexecução ou execução parcial

E.9. FRACIONAMENTO ARTIFICIAL DA EXECUÇÃO

O fracionamento artificial da execução ocorre quando a entrega do objeto ou a prestação do serviço é indevidamente fragmentada em etapas, medições ou faturamentos sem necessidade técnica ou operacional, com a finalidade de facilitar pagamentos indevidos, reduzir o nível de controle administrativo ou contornar procedimentos formais de fiscalização e aprovação. Embora a execução parcelada possa ser legítima em determinadas situações, ela se torna irregular quando utilizada como estratégia para diluir a verificação técnica e criar aparência de regularidade para uma execução materialmente desconforme.

Essa prática compromete a transparência e a rastreabilidade da execução contratual, dificulta a identificação de inconformidades e amplia os riscos de execução fictícia, superdimensionamento de medições e pagamentos sem lastro, especialmente em contratos contínuos ou de grande volume financeiro.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Entregas são divididas em parcelas mínimas e sucessivas, sem justificativa operacional, apenas para viabilizar faturamentos	Indício de fragmentação indevida da execução, com enfraquecimento dos controles financeiros.
Medições de obra são realizadas em pequenas frações para evitar análise técnica mais aprofundada	Indício de contorno de procedimentos de fiscalização, facilitando pagamentos indevidos.
Serviços contínuos são registrados em etapas artificiais para permitir atestos rápidos e repetitivos	Indício de rotina administrativa criada para mascarar a execução real.
Execução é dividida de modo a permanecer sempre abaixo de limites que exigiriam aprovação superior	Indício de bypass de instâncias de controle, compotencial desvio de finalidade.
Faturamentos parcelados ocorrem sem correspondência com a lógica física da execução	Indício de desconexão entre execução material e financeira, típica de fraude na execução.

E.10. SIMULAÇÃO DOCUMENTAL

A simulação documental ocorre quando são produzidos ou utilizados documentos formais apenas para aparentar a regularidade da execução contratual, sem correspondência com a realidade fática. Trata-se de prática que busca conferir aparência de legalidade a uma execução inexistente, parcial ou desconforme, por meio de relatórios, fotos, checklists, termos de recebimento ou medições que não refletem o que efetivamente ocorreu.

Essa modalidade de fraude é particularmente sensível porque corrompe os próprios instrumentos de controle, transformando registros que deveriam proteger a Administração em meios de encobrimento de irregularidades. Ao fragilizar a rastreabilidade e a confiabilidade da documentação, a simulação documental amplia os riscos de execução fictícia, pagamentos indevidos e responsabilização institucional, além de comprometer a credibilidade dos processos administrativos.

EXEMPLOS PRÁTICOS

SITUAÇÃO IDENTIFICADA	DESCRIÇÃO DO RISCO ASSOCIADO
Relatórios de execução apresentam textos idênticos em períodos diferentes, sem variação compatível com a dinâmica	Indício de produção automática de documentos, típica de simulação de acompanhamento.
Fotografias juntadas ao processo são genéricas, de outros contratos ou de períodos anteriores	Indício de uso de evidências falsas, para aparentar execução inexistente.
Checklists e formulários são preenchidos retrospectivamente, sem datação confiável ou assinatura responsável	Indício de regularização documental a posteriori, com risco de encobrimento de falhas.
Termos de recebimento são emitidos sem que haja qualquer registro de vistoria técnica	Indício de aceite formal sem verificação material, facilitando pagamentos indevidos.
Documentos de fiscalização são elaborados por servidor que não participou da execução ou não possui atribuição técnica	Indício de desvio de finalidade dos instrumentos de controle, comprometendo a validade dos registros.

GUIA PRÁTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO E CONTRATOS PÚBLICOS

DIMENSÃO DE ANÁLISE	MODALIDADE DE FRAUDE RELACIONADA	OBJETIVO DA VERIFICAÇÃO	FONTES ABERTAS SUGERIDAS (LINKS)	COMO UTILIZAR NA PRÁTICA	PARÂMETRO DE ALERTA
Conformidade técnica do objeto	Substituição indevida do objeto	Verificar se o produto/serviço entregue corresponde exatamente ao contratado.	Fichas técnicas de fabricantes (exemplos): https://www.dell.com/br/https://www.hp.com/br/https://www.lenovo.com/br	Confrontar marca, modelo, especificações e certificações com o TR e a proposta vencedora.	Entrega de item diverso ou inferior sem termo formal de alteração.
Integralidade da execução	Execução parcial com cobrança integral	Avaliar se a execução física corresponde ao faturamento.	PNCP: https://www.gov.br/pncp Portal da Transparência: https://www.portalttransparencia.gov.br	Comparar quantitativos entregues/serviços prestados com NFs, medições e cronograma físico.	Divergência entre execução física e valores pagos.
Existência material da execução	Execução fictícia	Confirmar se o objeto/serviço realmente existiu.	Buscas abertas: https://www.google.com	Exigir fotos, relatórios técnicos, listas de presença e registros de campo.	Ausência total de comprovação material da execução.
Fidedignidade das medições	Superdimensionamento de medições	Verificar se medições refletem a execução real.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Confrontar áreas, horas, etapas e produtividade com vistorias técnicas.	Quantitativos inflados ou etapas declaradas sem execução correspondente.
Qualidade e equivalência de insumos	Substituição informal de insumos	Avaliar se os materiais mantêm o padrão contratado.	Catálogos técnicos (exemplo): https://www.samsung.com/br	Comparar insumos aplicados com especificações e fichas técnicas.	Uso de insumos inferiores sem ajuste contratual e financeiro.
Identificação do executor real	Terceirização irregular da execução	Verificar quem efetivamente executa o contrato.	PNCP: https://www.gov.br/pncp Google Maps: https://www.google.com/maps	Confirmar presença da contratada no local e subcontratações formalizadas.	Execução integral por terceiros sem autorização da Administração.
Temporalidade dos pagamentos	Pagamentos antecipados sem lastro	Avaliar se o pagamento segue a lógica da execução.	Portal da Transparência: https://www.portalttransparencia.gov.br	Conferir datas de pagamento em relação às entregas, medições e atestos.	Pagamento antes da execução ou sem comprovação.
Regularidade dos atestos	Manipulação de atestos e recebimentos	Assegurar que os atestos decorrem de verificação real.	PNCP (documentos anexos): https://www.gov.br/pncp	Verificar quem atesta, periodicidade e evidências utilizadas.	Atestos automáticos, sem vistoria.
Coerência da fragmentação da execução	Fracionamento artificial da execução	Avaliar se a execução parcelada é tecnicamente necessária.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Analisar se medições/faturamento os seguem lógica operacional real.	Parcelamentocriado apenas para facilitar pagamentos indevidos.

GUIA PRÁTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO E CONTRATOS PÚBLICOS

DIMENSÃO DE ANÁLISE	MODALIDADE DE FRAUDE RELACIONADA	OBJETIVO DA VERIFICAÇÃO	FONTES ABERTAS SUGERIDAS (LINKS)	COMO UTILIZAR NA PRÁTICA	PARÂMETRO DE ALERTA
Autenticidade da documentação	Simulação documental	Confirmar que documentos refletem a realidade fática.	Buscas abertas: https://www.google.com	Verificar originalidade de fotos, relatórios, checklists e datas.	Documentos genéricos, repetidos ou produzidos a posteriori.
Compatibilidade entre execução e custo	Todas as modalidades	Verificar se o valor pago é proporcional ao benefício entregue.	PNCP: https://www.gov.br/pncp Painel de Preços: https://paineldeprescos.planejamento.gov.br	Cruzar execução física, medições e pagamentos efetuados.	Pagamentos desproporcionais à execução real.
Capacidade operacional do fornecedor	Execução fictícia / Terceirização irregular	Avaliar se a empresa tem estrutura para executar.	Receita Federal - CNPJ: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp Google Maps: https://www.google.com/maps	Conferir equipe, equipamentos, logística e histórico contratual.	Empresa sem estrutura compatível como objeto.
Rastreabilidade da execução	Simulação documental / Execução fictícia	Assegurar trilha lógica entre atos administrativos.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Verificar sequência entre OS, execução, atesto e pagamento.	Quebras na cadeia documental.
Regularidade das alterações contratuais	Substituição indevida / Substituição informal	Verificar se mudanças foram formalizadas corretamente.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Conferir termos aditivos, justificativas técnicas e impactos financeiros.	Alterações materiais sem respaldo formal.
Padrão de recorrência	Todas as modalidades	Identificar repetição de irregularidades.	PNCP: https://www.gov.br/pncp	Analisar histórico do fornecedor e do setor demandante.	Reincidência de falhas semelhantes.
Avaliação integrada de risco	Todas as modalidades	Consolidar indícios para decisão administrativa.	Registros internos	Registrar achados e cruzar sinais de alerta no processo.	Presença simultânea de múltiplos red flags relevantes.

4. POR QUE USAR FONTES ABERTAS PARA IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES?

A verificação preliminar de riscos de fraude em licitações e contratos pode ser significativamente qualificada por meio da utilização sistemática de fontes abertas de informação (OSINT - Open SourceIntelligence), permitindo que o servidor público confronte dados formais do processo com informações públicas, rastreáveis e verificáveis sobre fornecedores, histórico contratual, preços praticados e execução dos objetos. Esse procedimento não possui caráter investigativo, mas constitui instrumento de due diligence administrativa, voltado à prevenção, à detecção precoce de inconformidades e à proteção institucional do próprio agente público.

A consolidação dessas análises, realizada de forma integrada e proporcional ao risco do contrato, fornece subsídios técnicos para a adoção tempestiva de providências administrativas, como a realização de diligências, o reforço da fiscalização, a revisão de procedimentos e, quando necessário, o encaminhamento às instâncias competentes.

Ao incorporar o uso qualificado de fontes abertas na rotina de gestão e fiscalização, a Administração Pública fortalece a governança contratual, reduz a dependência exclusiva de controles formais e amplia sua capacidade de prevenir fraudes antes que se convertam em dano ao erário, promovendo uma atuação mais segura, técnica e alinhada aos princípios da integridade e da eficiência administrativa.

EXEMPLOS DE FONTES ABERTAS

CATEGORIA DE ANÁLISE	FONTE ABERTA	LINK	OBJETIVO DE UTILIZAÇÃO
Cadastro e situação jurídica	Cadastro e situação jurídica	https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva	Confirmar situação cadastral, data de abertura, CNAE, endereço e QSA.
	Redesim	https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/redesim	Verificar dados integrados e histórico empresarial.
	Juntas Comerciais	(por estado)	Acessar atos constitutivos e alterações societárias.
	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas Inaptas	https://www.gov.br/receita-federal	Verificar situação fiscal e restrições cadastrais.
Capacidade operacional	Google Maps / Street View	https://www.google.com/maps	Verificar existência física e compatibilidade do endereço.
	Bing Maps	https://www.bing.com/maps	Conferência complementar de localização.
	LinkedIn	https://www.linkedin.com/	Identificar estrutura de equipe e atuação profissional.
	Glassdoor	https://www.glassdoor.com.br/	Verificar porte declarado e perfil institucional.
	Sites institucionais	—	Avaliar portfólio e histórico de atuação.
Histórico em contratações públicas	PNCP	https://www.gov.br/pncp	Mapear licitações, contratos e comportamento concorrencial.
	Portal da Transparência	https://www.portaltransparencia.gov.br/	Verificar contratos, pagamentos e beneficiários.
	Diários Oficiais	https://www.in.gov.br/consulta	Consultar contratos, aditivos e sanções publicadas.
	ComprasNet / Compras.gov.br	https://www.gov.br/compras	Analisar pregões e histórico de participação.
	Tribunais de Contas	https://www.tcu.gov.br/ https://www.tce.mg.gov.br/	Consultar julgados, alertas e processos públicos.

CATEGORIA DE ANÁLISE	FORTE ABERTA	LINK	OBJETIVO DE UTILIZAÇÃO
Sanções, integridade e compliance	CEIS	https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis	Verificar inidoneidade e suspensões.
	CNEP	https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep	Consultar punições da Lei Anticorrupção
	Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade	https://www.cnj.jus.br/	Verificar condenações com efeitos restritivos.
	Lista de Inidôneos do TCU	https://www.tcu.gov.br/	Consultar impedimentos aplicados pelo TCU.
Análise de preços	PNCP	https://www.gov.br/pncp	Comparar valores em contratações similares.
	Painel de Preços	https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/	Identificar parâmetros médios.
	Banco de Preços em Saúde (BPS)	https://bps.saude.gov.br/	Referências específicas da área da saúde.
	Sistema de Preços da Anvisa	https://www.gov.br/anvisa	Verificar preços regulados, quando aplicável.
	Catálogos de fabricantes	—	Conferir padrões técnicos e preços referenciais.
	Marketplaces B2B	—	Avaliar valores praticados no mercado privado.
Execução e pagamentos	Consulta pública NF-e	https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/consulta.aspx	Verificar autenticidade das notas fiscais.
	Portal da Transparência	https://www.portaltransparencia.gov.br/	Conferir desembolsos financeiros.
	PNCP (documentos anexos)	https://www.gov.br/pncp	Acessar contratos, aditivos e termos de recebimento.
	Sistema e-CAC	https://cav.receita.fazenda.gov.br/	Verificar regularidade fiscal, quando autorizado.

CATEGORIA DE ANÁLISE	FORTE ABERTA	LINK	OBJETIVO DE UTILIZAÇÃO
Evidências digitais	Google Imagens (reversa)	https://images.google.com/	Verificar autenticidade de fotos.
	TinEye	https://tineye.com/	Identificar uso anterior de imagens.
	Yandex Images	https://yandex.com/images	Busca reversa complementar.
	Archive.org	https://archive.org/web	Consultar histórico de sites e páginas.
	Whois	https://who.is/	Verificar domínio, titularidade e data de criação.
Vínculos, conflitos e beneficiário final	Receita Federal – QSA	https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servic	Identificar sócios e participações cruzadas.
	Juntas Comerciais	(por estado)	Conferir cadeia societária.
	Portais da Transparência	https://www.portaltransparencia.gov.br/	Cruzar vínculos com agentes públicos.
	Cadastro de Pessoas Expostas Politicamente (PEP)	https://www.portaltransparencia.gov.br/	Identificar exposição política relevante.
Judicialização e reputação	CNJ – Consulta Processual	https://www.cnj.jus.br/	Identificar ações relevantes em curso.
	Jusbrasil	https://www.jusbrasil.com.br/	Mapear histórico judicial público.
	Google Notícias	https://news.google.com/	Verificar envolvimento em casos públicos.
Presença digital e identidade institucional	SimilarWeb	https://www.similarweb.com/	Avaliar relevância e tráfego digital.
	Wayback Machine	https://archive.org/web	Analisar evolução da presença institucional.
	WhoisDomainTools	https://who.is/	Verificar consistência de domínios.

CATEGORIA DE ANÁLISE	FONTE ABERTA	LINK	OBJETIVO DE UTILIZAÇÃO
Busca OSINT ampliada	Google	https://www.google.com/	Cruzar dados nominativos e institucionais.
	Bing	https://www.bing.com/	Complementar buscas.
	DuckDuckGo	https://duckduckgo.com/	Busca sem personalização de resultados.
Presença digital e identidade institucional	LinkedIn	https://www.linkedin.com/	Identificar estrutura declarada da empresa, equipe técnica, tempode atuação, vínculos profissionais e possíveis conexões com agentes públicos ou concorrentes.
	Facebook corporativo	https://www.facebook.com/	Verificar existência real da empresa, histórico de postagens, tipo de atividade divulgada e coerência com o objeto contratado.
	Instagram corporativo	https://www.instagram.com/	Avaliar presença institucional, portfólio visual de serviços/ produtos e indícios de capacidade operacional.
	X (antigo Twitter)	https://x.com/	Identificar manifestações públicas, anúncios de contratos, eventos e conexões institucionais.
	YouTube	https://www.youtube.com/	Verificar vídeos institucionais, registros de obras, treinamentos e serviços efetivamente realizados.
	WhatsApp Business (perfil público)	https://www.whatsapp.-com/business	Conferir dados públicos do perfil empresarial (nome, atividade, endereço), quando disponíveis.
	Tik Tok Corporativo	https://www.tiktok.com/	Identificar divulgação de serviços, bastidores operacionais e presença real no mercado, quando aplicável.

IMPORTANTE!

As pesquisas realizadas em fontes abertas, por si sós, não caracterizam irregularidade, ilicitude ou má-fé por parte de fornecedores ou agentes públicos. Essas consultas têm natureza preventiva e orientadora, destinando-se exclusivamente a ampliar a capacidade analítica do servidor e a subsidiar a tomada de decisões administrativas mais qualificadas. Assim, destinam-se exclusivamente à verificação administrativa preliminar, não substituindo apuração formal nem autorizando divulgação externa de informações. Todo dado coletado deve ser pertinente ao processo, registrado com data e fonte, utilizado com finalidade institucional e tratado com respeito à LGPD e à dignidade das pessoas envolvidas.

5. COMO REGISTRAR INDÍCIOS?

A identificação de sinais de alerta (red flags) deve ser acompanhada de registro técnico mínimo, de modo a assegurar a rastreabilidade da análise, a segurança jurídica do processo e a proteção do próprio servidor que atua na prevenção de riscos.

Para cada indício identificado, recomenda-se que sejam registrados, de forma clara e objetiva:

- O que foi observado: descrição factual do achado, com linguagem técnica, evitando juízos conclusivos ou qualificações subjetivas;
- Quando foi observado: data da verificação e, quando relevante, período de referência;
- Onde foi identificado: indicação precisa da fonte (link, documento do processo, sistema utilizado, página consultada);
- Qual o risco associado: enquadramento do indício no tipo de risco pertinente (ex.: direcionamento do objeto, conluio, sobrepreço, fraude na execução);

- Qual a providência sugerida: indicação da medida administrativa adequada, como realização de diligência, solicitação de esclarecimentos, ajuste do termo de referência, reforço da fiscalização ou, quando necessário, encaminhamento para apuração formal.

BOAS PRÁTICAS!

Para conferir robustez técnica e segurança probatória aos apontamentos, recomenda-se observar as seguintes boas práticas:

- salvar capturas de tela (prints) contendo data e hora visíveis;
- exportar páginas consultadas em PDF, preservando o conteúdo acessado;
- anexar todos os registros ao processo administrativo correspondente;
- identificar de forma expressa a metodologia utilizada, por exemplo: “Consulta realizada em fonte aberta oficial (incluir link), em dd/mm/aaaa, às HH:MM, com base em pesquisa pública de acesso irrestrito.”
- manter a cadeia lógica da informação, garantindo que seja possível reconstruir o caminho da verificação (fonte - achado - análise - providência).

FIQUE ATENTO!

O registro adequado dos indícios não tem finalidade punitiva, mas preventiva e orientadora, servindo para qualificar a atuação administrativa, fortalecer a governança e assegurar que eventuais decisões estejam fundamentadas em critérios técnicos e verificáveis. A formalização cuidadosa desses apontamentos protege o interesse público e o próprio servidor, ao demonstrar atuação diligente, proporcional e alinhada às boas práticas de controle.

6. PROVIDÊNCIAS RECOMENDADAS

A identificação de sinais de alerta não deve ser interpretada, automaticamente, como constatação de irregularidade ou indício de má-fé. Ao contrário, esses achados devem ser tratados como oportunidade de aprimoramento dos controles, com foco na prevenção de riscos, correção de fragilidades e proteção institucional da Administração e dos próprios servidores envolvidos.

Diante da presença de indícios relevantes, recomenda-se a adoção gradual e proporcional de algumas providências.

A primeira medida consiste na realização de diligências formais no próprio processo administrativo, tais como pedidos de esclarecimento aos licitantes ou contratados, solicitação de amostras, comprovação de capacidade técnica ou operacional e detalhamento de propostas. Essas iniciativas permitem esclarecer inconsistências de forma transparente, sem antecipar juízos conclusivos e preservando o contraditório.

Sempre que os sinais de alerta estiverem relacionados à fase de planejamento, é recomendável proceder à revisão do termo de referência, especialmente no que se refere às especificações técnicas e à pesquisa de preços, de modo a reduzir riscos de direcionamento, sobre preço e restrição indevida da competitividade. A correção tempestiva desses elementos fortalece a segurança jurídica do certame e qualifica a tomada de decisão administrativa.

Outra providência relevante é o reforço da segregação de funções, observadas as possibilidades organizacionais do órgão, evitando a concentração de etapas sensíveis em um único agente, como pesquisa de preços, elaboração de especificações, julgamento e fiscalização contratual. Ainda que nem sempre seja possível uma separação plena, a adoção de mecanismos compensatórios contribui para mitigar riscos e ampliar a confiabilidade do processo.

Na fase de execução contratual, recomenda-se a elaboração ou o aprimoramento de um plano de fiscalização estruturado, com definição clara de evidências mínimas a serem produzidas, como checklists de verificação, registros fotográficos, relatórios técnicos e critérios objetivos de atesto. Esses instrumentos fortalecem a rastreabilidade da execução e reduzem a dependência exclusiva de controles formais.

Por fim, quando houver a identificação de um conjunto consistente e convergente de sinais de alerta, recomenda-se a comunicação técnica às instâncias internas competentes, como a Controladoria-Geral do Município e a assessoria jurídica, para análise qualificada do caso e definição da necessidade (ou não) de instauração de procedimento de apuração formal. Esse encaminhamento deve ser compreendido como medida de proteção institucional, e não como ato de imputação de responsabilidade.

7. CONCLUSÃO

A integridade das contratações públicas não se constrói apenas a partir de normas, sistemas ou instâncias de controle formal. Ela se consolida, sobretudo, na atuação cotidiana dos servidores, na qualidade das decisões administrativas e na capacidade institucional de identificar riscos antes que se convertam em dano ao erário. Nesse sentido, a prevenção de fraudes não é tarefa exclusiva de órgãos de controle, mas um compromisso compartilhado por todos aqueles que participam, direta ou indiretamente, do ciclo da contratação pública.

Este Guia é destinado a todos os agentes públicos envolvidos no ciclo das contratações, abrangendo servidores das áreas de planejamento, compras, licitações e contratos, gestores e fiscais responsáveis pelo acompanhamento da execução, equipes técnicas encarregadas da elaboração de termos de referência e pesquisas de preços, bem como profissionais das unidades de controle interno, integridade, ouvidoria e assessoria jurídica, além de dirigentes que atuam na tomada de decisões administrativas. Seu propósito é fortalecer uma atuação integrada, preventiva e tecnicamente qualificada, fazendo da identificação de riscos de fraude parte da rotina institucional da Administração Pública municipal.

O Guia foi concebido exatamente para fortalecer essa lógica preventiva. Ao sistematizar tipologias de fraude, sinais de alerta, exemplos práticos e orientações para o uso responsável de fontes abertas, o material oferece aos servidores instrumentos concretos para transformar a cautela em prática administrativa, a atenção em rotina institucional e a ética em padrão permanente de atuação.

Importa destacar que este Guia não pretende esgotar todas as modalidades de fraude nem todas as possibilidades de consulta e verificação existentes. As práticas ilícitas se reinventam, os contextos se transformam e os riscos se renovam continuamente. Assim, este Guia se presta, sobretudo, a funcionar como referencial orientador e norte técnico para os agentes públicos, oferecendo parâmetros iniciais para a identificação de indícios, a adoção de providências proporcionais e o encaminhamento adequado de situações que demandem maior atenção.

Mais do que identificar irregularidades, a proposta central deste material é qualificar o processo decisório: estimular o registro técnico de indícios, promover a adoção de medidas preventivas e fortalecer a cultura de diligência, rastreabilidade e segurança jurídica. Ao fazê-lo, a Administração amplia sua capacidade de corrigir fragilidades ainda em fase inicial, reduzindo a dependência exclusiva de mecanismos repressivos e consolidando um modelo de governança orientado pela gestão de riscos.

É essencial reafirmar que a utilização de fontes abertas e a identificação de sinais de alerta não têm natureza investigativa nem punitiva. Constituem, antes, ferramentas de apoio à boa administração, que permitem ao servidor agir com maior embasamento técnico, proteger o interesse público e resguardar a si próprio, ao demonstrar atuação diligente, proporcional e alinhada às boas práticas de controle.

Ao institucionalizar esse conjunto de orientações, o Município reafirma seu compromisso com uma Administração Pública mais íntegra, mais eficiente e mais confiável, em que a prevenção de fraudes deixa de ser uma resposta eventual a crises e passa a integrar, de forma permanente, a cultura organizacional. Prevenir, neste contexto, não é apenas evitar perdas financeiras, mas preservar a credibilidade das instituições, fortalecer a confiança da sociedade e assegurar que cada contratação pública cumpra, efetivamente, sua finalidade social.

Esse é o sentido maior desta cartilha: servir como guia prático e norte ético-técnico para os agentes públicos, transformando conhecimento em ação e consolidando a integridade como valor estruturante da gestão pública municipal.

ANEXO I

MODELO DE FORMULÁRIO DE REGISTRO DE INDÍCIO DE FRAUDE
<p>IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO</p> <p>• Número do processo:</p> <p>_____</p> <p>• Unidade/Setor:</p> <p>_____</p> <p>• Nome do responsável/Matrícula: _____</p> <p>• Data do registro: ____ / ____ / ____</p>
<p>DESCRIÇÃO OBJETIVA DO INDÍCIO</p> <p>(Descrever o fato observado, de forma objetiva, sem juízo de valor ou conclusão antecipada)</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>FONTE DA INFORMAÇÃO</p> <p>(Indicar onde o indicio foi identificado: documento do processo, sistema interno, observação em campo, etc.)</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>

PESQUISA EM FONTES ABERTAS (OSINT)

Houve realização de pesquisa em fontes abertas para verificação preliminar?

() Não

() Sim

Em caso afirmativo, indicar:

• **Fonte(s) consultada(s):**
(Ex.: Consulta realizada em fonte aberta oficial - incluir link - em dd/mm/aaaa, às HH:MM, com base em pesquisa pública de acesso irrestrito.)

• **Data(s) da consulta:**

• **Finalidade da consulta:**
(Ex.: "Consulta pública em site oficial X, em dd/mm/aaaa, para verificação de dados cadastrais.")

ANEXAÇÃO DE EVIDÊNCIAS

Foram anexados documentos, registros ou evidências relacionadas à pesquisa em fontes abertas?

() Não

() Sim

Em caso afirmativo, indicar:

• Tipo de documento anexado:

() Print de tela

() Página exportada em PDF

() Documento do processo

() Outro:

—

• Local de juntada no processo:

AVALIAÇÃO TÉCNICA PRELIMINAR

(Indicar, de forma sucinta, por que o fato merece atenção administrativa)

PROVIDÊNCIA SUGERIDA

() Diligência / pedido de esclarecimento

() Revisão de especificações ou pesquisa de preços

() Reforço da fiscalização

() Comunicação à Controladoria-Geral do Município

() Encaminhamento para análise jurídica

() Outra:

—

OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES
DATA E ASSINATURA:

ANEXO II

CHECK-LIST PREVENÇÃO DE RISCOS DE FRAUDE EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

Quando aplicar?

- *Planejamento: antes de publicar o edital/TR.*
- *Licitação: durante análise de propostas, impugnações e julgamento.*
- *Execução e pagamento: em cada medição/atesto relevante.*
- *Sempre que surgir dúvida razoável sobre a regularidade.*

Como preencher?

- *Marque Sim / Não / N/A com base em evidência objetiva no processo.*

Em “Não”, registre brevemente o fato no campo de observações do processo (ou formulário de indícios): O que foi observado → Quando → Onde/fonte → Risco associado → Providência sugerida.

Uso de fontes abertas (OSINT)

- *Quando o item envolver capacidade do fornecedor, preços, padrões de mercado ou vínculos, realize verificação preliminar em bases públicas (ex.: PNCP, Painel de Preços, CNPJ, Maps, Portais de Transparência).*
- *Anexe prints/PDFs com data e fonte. (Consulta não é investigação; é due diligence administrativa.)*

Regra de decisão

- *Indício isolado ≠ fraude.*

- *Convergência de sinais → eleva o nível de atenção e justifica providências (diligência, revisão do TR, reforço de fiscalização, comunicação técnica).*

Providências proporcionais

- *Baixo risco: ajuste de procedimento, esclarecimentos formais.*
- *Risco médio: reforço de controles, revisão de preços/especificações, plano de fiscalização.*
- *Risco elevado: comunicação técnica à CGM/assessoria jurídica para análise qualificada.*

Proteção institucional

- *O uso correto do quadro demonstra diligência, boa-fé funcional e prudência técnica, protegendo o interesse público, a instituição e o agente.*

FASE	DIMENSÃO	ITEM DE VERIFICAÇÃO (FOCO EM RISCOS DO GUIA)	SIM	NÃO	N/A
Planejamento	Governança	Há designação formal e segregação mínima de funções nas etapas sensíveis?			
Planejamento	Governança	As decisões técnicas que impactam a competição estão registradas?			
Planejamento	Governança	Foi realizada análise prévia de riscos do processo (direcionamento, sobrepreço, fachada)?			
Planejamento	Governança	Existe trilha decisória que permita reconstruir quem decidiu o quê e por quê?			
Planejamento	Objeto	As especificações evitam referência implícita à marca/modelo/padrão exclusivo?			
Planejamento	Objeto	Requisitos restritivos estão tecnicamente justificados no TR/ETP?			
Planejamento	Objeto	Houve avaliação de alternativas de mercado menos restritivas?			
Planejamento	Objeto	A descrição evita superdimensionamento e soluções raras sem estudo comparativo?			
Planejamento	Preços	A pesquisa utilizou fontes plurais e independentes, com metodologia registrada?			
Planejamento	Preços	Há memória de cálculo e comparação com contratações similares?			
Planejamento	Preços	Foram avaliados itens acessórios e TCO para evitar jogo de planilhas?			
Planejamento	Estrutura	A divisão em lotes não favorece fornecedor específico?			

Planejamento	Estrutura	Exigências de habilitação são necessárias e proporcionais ao risco do objeto?			
Planejamento	Estrutura	Prazos e modelo de contratação asseguram competição real?			
Licitação	Publicidade	Publicação e prazos não são atípicos nem exíguos para a complexidade do objeto?			
Licitação	Publicidade	Interações com interessados estão registradas e acessíveis?			
Licitação	Conduta	Impugnações e recursos tiveram respostas técnicas e isonômicas?			
Licitação	Conduta	Alterações do edital foram formalmente justificadas?			
Licitação	Licitantes	Não há padrão de rodízio de vencedores ou ausências estratégicas?			
Licitação	Licitantes	Propostas não exibem similaridades incomuns (erros, textos, formatação)?			
Licitação	Licitantes	Não há escadas artificiais de preços nem vínculos ocultos detectáveis?			
Licitação	Julgamento	Critérios foram aplicados uniformemente, sem flexibilização seletiva?			
Licitação	Julgamento	A vencedora demonstra capacidade operacional real (não é empresa de fachada)?			
Licitação	Julgamento	Regularidade cadastral, fiscal e sancionatória foi verificada?			
Execução	Organização	Existe ordem formal de início e plano de fiscalização com evidências mínimas?			
Execução	Organização	Há matriz básica de riscos da execução (fraude, superfaturamento, terceirização irregular)?			
Execução	Acompanhamento	Medições refletem a realidade e não são padronizadas artificialmente?			
Execução	Acompanhamento	Existem evidências materiais (fotos, registros de campo, listas)?			
Execução	Acompanhamento	Não há terceirização irregular da execução?			
Execução	Qualidade	O objeto entregue corresponde ao contratado (sem substituições indevidas)?			
Execução	Qualidade	Alterações de escopo foram formalizadas e com impacto financeiro tratado?			

Execução	Qualidade	Existe rastreabilidade entre entrega, medição e aceite?			
Execução	Governança	Há registros de acompanhamento e adoção de medidas corretivas?			
Execução	Governança	Não há normalização de falhas nem atestos automáticos?			
Pagamento	Liquidação	O pagamento ocorre após comprovação efetiva da execução?			
Pagamento	Liquidação	O atesto é técnico, motivado e pessoal?			
Pagamento	Liquidação	Não há pagamentos antecipados sem garantias e justificativa formal?			
Pagamento	Financeiro	Há nexos claros entre execução física e financeira?			
Pagamento	Financeiro	Aditivos financeiros têm fundamentação técnica e não elevam valores sem alteração real?			
Pagamento	Financeiro	Não há pagamentos repetitivos padronizados sem variação compatível?			
Pagamento	Rastreabilidade	O processo permite reconstrução da cadeia decisória?			
Pagamento	Rastreabilidade	Existe trilha de auditoria mínima (OS, medições, atestos, pagamentos)?			
Indícios	Registro	O achado foi registrado objetivamente (o quê, quando, onde, fonte)?			
Indícios	Classificação	O risco foi classificado (direcionamento, conluio, fachada, sobrepreço, fraude na execução etc.)?			
Indícios	Proporcionalidade	Foram definidas providências proporcionais (diligência, ajuste, reforço de fiscalização)?			
Indícios	Comunicação	Houve comunicação técnica às instâncias competentes quando necessário?			
Indícios	Documentação	As providências adotadas estão documentadas no processo?			

ANEXO III

MATRIZES DE RISCO SIMPLIFICADAS POR TIPO DE CONTRATO

CÓDIGO	QUANDO USAR	O QUE O AGENTE DEVE FAZER NA PRÁTICA
R1	Dúvida ou falha simples	Registrar no processo e pedir esclarecimento formal (e-mail ou despacho).
R2	Indício recorrente ou execução frágil	Intensificar fiscalização: mais visitas, mais registros, mais conferência.
R3	Erro estrutural no planejamento ou contrato	Corrigir o documento: TR, edital, medições, atesto. Reemitir ou ajustar formalmente.
R4	Risco de pagamento indevido	Parar o fluxo: suspender aceite, medição ou pagamento até regularizar.
R5	Situação sensível	Encaminhar nota técnica à Controladoria ou Jurídico pedindo orientação.
R6	Indício grave	Abrir procedimento administrativo preliminar.
R7	Suspeita concreta de ilícito	Comunicar formalmente à autoridade competente / controle externo.

OBS: Use este quadro como régua de decisão. Encontrou o risco → aplica a resposta indicada → registra no processo.

OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

MOMENTO CRÍTICO	O QUE PODE DAR ERRADO	COMO O AGENTE PERCEBE	CÓDIGO
Surgimento da demanda	Obra sem necessidade real	Pedido sem estudo ou justificativa	R1
Definição de prioridade	Escolha não técnica	Demanda fora do planejamento	R5
Planejamento	Objeto direcionado	Exigências incomuns ou raras	R3
Planejamento	Solução única	Apenas um fornecedor atende	R3
Projeto	Quantitativos exagerados	Medidas acima do padrão	R3
Orçamento	Preço inflado	Valor acima de referência oficial	R3
Edital	Prazo restritivo	Pouco tempo para propostas	R3
Sessão pública	Conluio	Propostas muito semelhantes	R5
Habilitação	Empresa sem capacidade	Falta de equipe ou equipamentos	R5
Início da execução	Execução fictícia	Não há canteiro ou atividade	R2
Execução	Medição inflada	Produção não confere	R4
Execução	Material inferior	Produto diferente do contratado	R2
Aditivos	Ampliação injustificada	Muitos aditivos sucessivos	R5
Encerramento	Aceite automático	Termo sem vistoria	R6

SERVIÇOS CONTÍNUOS

MOMENTO CRÍTICO	O QUE PODE DAR ERRADO	COMO O AGENTE PERCEBE	CÓDIGO
Planejamento	Serviço desnecessário	Contrato mantido sem análise	R1
Planejamento	Exigências excessivas	Atestados desproporcionais	R3
Dimensionamento	Postos inflados	Equipe maior que a demanda	R3
Licitação	Empresa de fachada	Não possui estrutura	R5
Transição	Troca fictícia	Mesmos funcionários	R1
Execução diária	Falta de pessoal	Postos vazios recorrentes	R2
Escalas	Registros fictícios	Escalas idênticas	R2
Subcontratação	Terceiro irregular	Pessoa fora do contrato	R5
Atesto	Assinatura automática	Sempre no mesmo dia	R4
Pagamento	Sem comprovação	Não há evidência do serviço	R4
Encerramento	Quitação formal	Sem conferência final	R6

FORNECIMENTO DE BENS

MOMENTO CRÍTICO	O QUE PODE DAR ERRADO	COMO O AGENTE PERCEBE	CÓDIGO
Levantamento da demanda	Compra desnecessária	Estoque existente	R1
Especificação	Marca direcionada	Produto “fechado”	R3
Pesquisa de preços	Preço inflado	Valor fora do mercado	R3
Licitação	Conluio	Propostas semelhantes	R5
Habilitação	Empresa interposta	Sócio “laranja”	R5
Recebimento	Produto diverso	Qualidade inferior	R4
Recebimento	Quantidade menor	Volume não confere	R4
Armazenagem	Desvio	Estoque não fecha	R2
Garantia	Documento genérico	Garantia ineficaz	R1
Pagamento	Antecipação indevida	Pago antes de entregar	R4
Encerramento	Baixa automática	Sem conferência	R6

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

MOMENTO CRÍTICO	O QUE PODE DAR ERRADO	COMO O AGENTE PERCEBE	CÓDIGO
Demanda	Serviço desnecessário	Pedido genérico	R1

Planejamento	Escopo confuso	TR aberto demais	R3
Pesquisa de preços	Valor irreal	Fora do mercado	R3
Licitação	Conluio	Propostas idênticas	R5
Execução	Serviço inexistente	Sem evidências	R2
Execução	Qualidade ruim	Entrega genérica	R2
Execução	Subcontratação irregular	Terceiros não previstos	R5
Atesto	Assinatura automática	Sem conferência	R4
Pagamento	Sem lastro	Falta de comprovação	R4
Encerramento	Quitação fictícia	Termo padrão	R6

TECNOLOGIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS

MOMENTO CRÍTICO	O QUE PODE DAR ERRADO	COMO O AGENTE PERCEBE	CÓDIGO
Diagnóstico	Solução pré-definida	“Já vem pronta”	R3
Planejamento	Certificação exclusiva	Só um atende	R3
Licitação	Empresa sem expertise	Portfólio inexistente	R5
Execução	Serviço fictício	Nada entregue	R2
Execução	Entrega genérica	Material padrão	R2
Horas técnicas	Horas infladas	Relatórios vazios	R4
Dependência	Lock-in tecnológico	Sem acesso a código	R3
Encerramento	Aceite automático	Sem validação	R6

PARCERIAS E TERMOS DE COLABORAÇÃO

MOMENTO CRÍTICO	O QUE PODE DAR ERRADO	COMO O AGENTE PERCEBE	CÓDIGO
Chamada pública	Edital direcionado	Critérios sob medida	R3
Seleção	Entidade de fachada	Não atua na área	R5
Plano de trabalho	Metas genéricas	Indicadores vagos	R3
Liberação de recursos	Repasso antecipado	Sem execução	R4
Execução	Atividade fictícia	Nenhuma evidência	R2
Execução	Desvio de finalidade	Uso fora do plano	R6
Monitoramento	Fiscalização formal	Relatórios padrão	R2
Prestação de contas	Documentos simulados	Notas genéricas	R6
Encerramento	Quitação automática	Sem checagem	R6

Controladoria-Geral



UBERABA
P R E F E I T U R A