

José Carlos Oliveira de Carvalho

Por dentro das Fraudes

Como são feitas
Como denunciá-las
Como evitá-las

Apresentação

A idéia de escrever esta obra partiu da indignação que toma conta de mim e de todos aqueles que acreditam em uma vida honesta e lúdima.

Ainda criança, sempre me surpreendeu o fato de denúncias de fraudes (quando) relatadas pela mídia não resultarem em punições para aqueles que malversam os recursos públicos. Posteriormente, depois de ser cedido pelo Tribunal de Contas ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e vindo a conhecer como é a luta daqueles que têm o ofício de identificar, caracterizar e evidenciar as atrocidades cometidas em nosso País, pude perceber que se o processo legal não for bem fundamentado, o resultado pode não ser o desejável.

Dessa forma, a caracterização dessas ilegalidades, em especial no plano contábil (em sentido amplo) e tributário é imprescindível.

É possível afirmar, em respeito às pessoas honestas de nossa Nação, que a ineficácia na punição daqueles que são responsáveis pela falta de remédios nos hospitais, de merenda nas escolas e pela baixa qualidade de vida de nosso povo deve-se, dentre outros fatores, ao desconhecimento da maneira pela qual as fraudes são cometidas; assim, a metodologia desenvolvida em cada caso, os documentos utilizados, sua confecção e adulteração, a rede de pessoas que dá o “suporte” à atividade ilícita, envolvendo, inclusive, agentes políticos, constituem aspectos que serão abordados nesta obra.

Trata-se, portanto, de uma coletânea de casos concretos, alguns modificados de modo a tornarem-se mais didáticos, com vistas a permitir que o cidadão de bem possa converter sua indignação em denúncias embasadas, resultando na condenação dos ladrões presentes nas estruturas públicas e privadas.

Espera-se, ainda, que contribua para a redução do número de fraudes cometidas **nas** empresas (nem sempre divulgadas, por medo dos riscos associados à exposição) e **pelas** empresas.

Acredita-se que, por meio da implementação de adequado sistema de controle interno, seja possível reduzi-las a níveis insignificantes. Espera-se que, com isso, que os administradores (*lato sensu*), cômicos de sua responsabilidade social, busquem implementar, por meio de seu planejamento tributário, procedimentos lícitos com vistas a minimizar o impacto da carga tributária – elisão fiscal, ao invés de evasão/elusão fiscal.

A obra, apesar de estar voltada para o público em geral, pretende contribuir, em especial, para a formação de contadores, advogados, auditores, economistas, administradores, controladores e gestores públicos e privados.

Por razões legais, os casos aqui apresentados, desde o tempo de caserna (enquanto oficial do exército), até os dias de hoje (no MPRJ), passando pelo tempo em que fui auditor-fiscal e consultor na área de detecção e apuração de fraudes, foram alterados de modo a não permitir a identificação das partes envolvidas, por questões de sigilo, quando necessário.

Espero, com isso, não somente satisfazer a curiosidade acerca de um assunto que desperta a atenção de muitos, mas efetivamente contribuir para o aumento de denúncias bem fundamentadas, o que poderá resultar em uma vida melhor para nossos filhos. De fato, espero, um dia, poder dizer que tenho orgulho de ser brasileiro convicto de minhas palavras.

*“Querer nem sempre significa poder,
mas é fantástico o poder exercido pela força do querer.”*
Ricardo Soares

Agradecimentos

A Deus, por todas as coisas.

A meus pais, José Carlos Cabral de Carvalho (*in memoriam*) e Jane Oliveira de Carvalho, pelos primeiros passos e por terem me ensinado o caminho do bem.

A meus padrinhos, Sebastião e Zileide, sempre presentes, por existirem.

Às autoridades com quem trabalho no Ministério Público, dr. Marfan Martins Vieira, dr. Eduardo da Silva Lima Neto, dr. Eduardo Ciotola Gussem, dr. Fernando Fernandy Fernandes, dr. José dos Santos Carvalho Filho, dra. Maria Cristina Tellechea, dr. Vinícius Leal Cavalheiro, dra. Leila Machado Costa, dra. Vanessa Katz, dr. Leonardo Cuña e a tantos outros que acreditam em meu trabalho e dedicam suas vidas à construção de um País melhor para nossos filhos.

Aos meus colegas auditores, Joab Carvalho, Renata Baraúna, Marcos Freire, Gecimar Karen, Luciana, Kátia e Guimarães, por serem muito mais que colegas de trabalho.

Às pessoas especiais com quem compartilho meus dias, Rômulo, Bianca, Branca, Sylvio Motta, Cida, Ricardo Ferreira, Alessandra Ferreira, André Limeira, Luciana, Fernando e Adriana Figueiredo, Maria Regina, Pedro Alex, Francisco Lorentz, Alessandra, Léo, Carol, e tantos outros amigos que, em virtude dos compromissos profissionais, não é possível conviver tanto quanto gostaria.

Ao prof. dr. Antônio Araújo Freitas Júnior que, com seu brilhantismo e entusiasmo, desperta em nós a vontade de aprender.

Aos amigos Antônio Miguel Fernandes, Cardozo, Eduardo Valadares, Valério, Joelma (*in memoriam*), Ivone, Adélcio Santana, Sérgio Bessa, Alex Peri e Alexandre, pelo apoio manifestado em vários momentos de suas vidas.

Dedicatória

Juliana,

A você, que contribuiu ativamente para a realização deste trabalho;
A você, incansável, que está comigo em todos os momentos;
A você, que vibra intensamente com cada vitória nossa;
A você, mãe da minha filha, Luíza;
A você, a quem credito os nossos sucessos nos mais diversos planos;
A você, que faz da minha vida uma experiência maravilhosa;

Muito obrigado.

Tudo faz sentido com
você.

Luíza,

A você, que me mostrou que ainda há muita coisa na vida a ser vista e experimentada;
A você, que me faz mais do que nunca querer ir para a casa mais cedo;
A você, cujo cheiro não pode ser comparado ao melhor dos perfumes;
A você, que rouba minhas noites de sono;
A você, que (rs) minimiza o tempo que tenho com minha esposa;
A você, que é capaz de me fazer sorrir durante um dia de trabalho intenso, simplesmente por lembrar de seu rosto;
A você, meu pequeno grande amor,

Eu te amo.

Sumário

Apresentação	2
Agradecimentos	4
Dedicatória	5
Sumário	6
Prefácio	14
1. Introdução	16
1.1. Estrutura do Livro	16
1.2. A Fraude	17
1.3. Fraudes e Erros	18
2. Fraudes de Agentes Políticos	21
2.1. Introdução.....	21
2.2. Cobrança de propina por meio de ameaças de alteração da alíquota de impostos.....	22
2.3. Mudança de Gabarito/Alteração do Plano Diretor	22
2.4. CPI – Comissões Parlamentares de Inquérito sem objeto lícito/legítimo	23
2.5. Incompatibilidade Patrimonial (Variação) em Função da Renda Declarada	24
2.6. Nomeações Compradas	26
2.7. Nomeação de Parentes e Amigos (com Eventual Divisão da Remuneração) – Nepotismo	27

2.8. Pagamento de Comissões e Uso Indevido da Máquina Administrativa.....	28
2.9. Desapropriação de Imóveis de Parentes e Amigos	30
2.10. Promoção de Festas para Lavagem de Dinheiro	30
2.11. Exoneração de Servidores em Desacordo com a Constituição da República Utilizando-se como Pretexto a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	32
2.12. Emendas Parlamentares.....	33
2.13. Irregularidades nos Gastos com Propaganda Institucional.....	35
2.14. Ações contra o Ente Público	36
3. Fraudes Praticadas no Exercício da Função Pública.....	37
3.1. Serviços Técnicos Especializados	37
3.2. Liberação de Recursos.....	38
3.3. Pagamento sem Liquidação Contábil.....	40
3.4. Dinheiro Sujo	41
3.5. Rodízio de Empresas	42
3.6. Irregularidades na Folha de Pagamento	43
3.7. Multas Aplicadas pelos Tribunais de Contas	45
3.8. Montagem de Editais de Licitação (Certames Direcionados).....	45
3.9. Fracionamento de Licitações e Aditamentos Irregulares ...	47

3.10. “Presentinhos” (Favorecimentos como Contraprestação).....	48
3.11. Irregularidades na Cobrança da Dívida Ativa	48
3.12. Inconsistências na Publicidade dos Atos Administrativos.....	49
3.13. Fraudes na Aplicação dos Recursos do Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério	50
3.14. Fraudes na Execução Orçamentária	53
3.15. Cancelamento Ilegal de Empenhos Usando como Justificativa a “Regra de Ouro” Prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF	58
3.16. Contratação de Entidades “Sem Fins Lucrativos”: ONGs e Fundações.....	60
4. Fraudes Tributárias	60
4.1. Declarações de Imposto de Renda.....	61
4.2. Fraudes no Pagamento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.....	62
4.3. Notas Fiscais Cauçadas	63
4.4. Incompatibilidade da Movimentação Bancária com os Rendimentos Declarados.....	64
4.5. Ganho de Capital	64

4.6.	Redução Indevida de Receita Declarada com Fins de Sonegação do ICMS	66
4.7.	Segregação de Empresas para Fins de Adoção do Lucro Presumido	67
4.8.	Caixa “Dois” e “Estouro de Caixa”	68
4.9.	Notas Fiscais “Frias”	69
4.10.	Abertura de Filiais Fantasmas para Recolhimento de ISS	71
4.11.	Sonegação Fiscal	72
4.12.	Transferência de Passivo Fiscal e Previdenciário para outras Empresas	76
4.13	Locação de imóveis e realização de despesas por meio de outras empresas para minimizar a base de cálculo de Imposto de Renda - IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL	78
4.14.	Falência “Branca”	80
4.15.	Duplicação do Ágio para Fins Fiscais	81
5.	Fraudes Diversas	85
5.1.	Ativos Fictícios e Passivos Ocultos	85
5.2.	Laranja (Interposta Pessoa)	86
5.3.	Faturamento sem Entrega dos Bens ou Prestação dos Serviços Correspondentes (Antecipação de Valores)	89
5.4.	Presentinho (“Bola”)	90

5.5.	Fraudes em Concursos Públicos.....	92
5.6.	Minimização de patrimônio pessoal em caso de separação conjugal.....	93
5.8.	Falsários	97
5.9.	Extorsões	100
5.10.	Negociação de Títulos da Dívida Emitidos pelo Governo Federal.....	101
5.11.	Certificados de Captação – CDC Operacionalizados pelos CMDCAs	104
5.12.	Exercício Abusivo do Poder de Controle.....	107
5.13.	Baring Brothers	109
6.	Auditoria e Controle	111
6.1.	Modalidades de Auditoria	111
6.2.	Perfil do Auditor de Fraudes	112
6.3.	Considerações sobre a Lei de Licitações e Contratos ..	113
7.	Controle.....	117
7.1.	Introdução.....	117
7.2.	Controle Interno	117
7.3.	Sarbanes Oxley – SOX.....	121
7.4.	Controle na Área Governamental.....	123
7.4.1.	Os Momentos do Controle	124
7.4.2.	Prestações, Tomadas de Contas e Auditoria	125

8. Procedimentos a Serem Aplicados nas Auditorias de Fraudes	127
8.1. Introdução.....	127
8.2. Finalidades dos Testes.....	128
8.3. Tipologia dos Procedimentos.....	129
8.4. Amostragem.....	131
8.5. Partes Relacionadas.....	133
9. Investigação e Prevenção	136
9.1. Nomeação de Parentes e Amigos (com Eventual Divisão da Remuneração) – Nepotismo.....	136
9.2. Pagamento de Comissões e Antecipação de Vencimentos.....	139
9.3. Exoneração de Servidores em Desacordo com a Constituição da República Utilizando-se como Pretexto a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	140
9.4. Emendas Parlamentares.....	140
9.5. Irregularidades nos Gastos com Propaganda Institucional.....	141
9.6. Ações contra o Ente Público.....	141
9.7. Dinheiro Sujo.....	142
9.8. Pagamento sem Liquidação Contábil.....	144
9.9. Serviços Técnicos Especializados.....	145
9.10. Rodízio de Empresas.....	145

9.11. Irregularidades na Folha de Pagamento	145
9.12. Montagem de Editais de Licitação (Certames Direcionados).....	146
9.13. Fracionamento/parcelamento de Licitações e Aditamentos Irregulares.....	148
9.14. “Presentinhos” (Favorecimentos como Contraprestação).....	149
9.15. Irregularidades na Cobrança da Dívida Ativa	149
9.16. Inconsistências na Publicidade dos Atos Administrativos.....	149
9.17. Fraudes na Aplicação dos Recursos do Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério	151
9.18. Redução Indevida de Receita Declarada com Fins de Sonegação do ICMS	155
9.19. Segregação de Empresas para Fins de Adoção do Lucro Presumido	156
9.20. Caixa “Dois” e “Estouro de Caixa”.....	157
9.21. Notas Fiscais “Frias”.....	158
9.22. Abertura de Filiais Fantasmas para Recolhimento de ISS.....	159
9.23. Sonegação Fiscal.....	160

9.24. Faturamento sem Entrega dos Bens ou Prestação dos Serviços Correspondentes (Antecipação de Valores).....	161
9.25. Presentinho (“Bola”)	161
9.26. Fraudes em Concursos Públicos.....	163
9.27. Doações Casadas: o FMDCA e os Incentivos Fiscais..	165
9.28. Falência Branca	166
11. Conclusão	168
11.1. Impacto sobre as Organizações	168
11.2. A Quem Denunciar?.....	170
12. Bibliografia	173

Prefácio

Ao mesmo tempo, surpreendido e lisonjeado, foi como recebi o convite do professor José Carlos Oliveira de Carvalho para prefaciar o seu livro *Por Dentro das Fraudes*. Encontrava-me em Brasília, na semana de sessões do Primeiro Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, quando recebi uma ligação telefônica formalizando o citado convite. Confesso que, debruçando-me sobre o conteúdo do livro, minha primeira reação foi declinar do convite, eis que a amplitude com que o autor procurou abordar a matéria (Fraudes), vai muito além dos meus conhecimentos. Não obstante, seduzido pelo relativo ineditismo da obra e pelo seu caráter desafiador, resolvi me atrever a escrever algumas breves palavras.

Em primeiro lugar, antes mesmo de qualquer análise crítica acerca do conteúdo do livro, o professor José Carlos Oliveira de Carvalho já é merecedor, pela sua iniciativa, de elogios. Com efeito, quem caminha pelos corredores da literatura especializada, sabe o quanto é difícil encontrar autores que, conhecedores que são das falcatruas que se pratica em nosso país,

se predisponham a descrevê-las, a perscrutar suas motivações e, principalmente, a tornar público o resultado das suas observações. Nesse contexto, a obra representa um alento, visto que, em sentido contrário, se avolumam os textos que ensinam, ainda que subliminarmente, o ilícito, a fraude.

No que tange ao conteúdo, na mesma linha, a obra do professor José Carlos, ao se apresentar em linguagem simples, acessível, é também merecedora de elogios. Os fatos relatados, infelizmente, são do cotidiano, são os praticados a todo instante, mas que, muitas vezes, seja pela incapacidade do Estado, seja pela “generosidade” do sistema legal, ficam impunes, e, nesse diapasão, se perpetuam, fomentando a injustiça, a desesperança.

Enfim, a palavra mais apropriada a ser dirigida ao professor José Carlos Oliveira de Carvalho é: PARABÉNS! Parabéns pela sua iniciativa, pela sua coragem, pelo exemplo de cidadania, e, principalmente, por procurar nos mostrar que é possível mudar este País.

Wilson Fernandes Guimarães

Auditor-Fiscal da Receita Federal
Ex-Delegado da Receita Federal de Fiscalização
no Rio de Janeiro.

Atualmente, exerce mandato como
representante da Fazenda, de Conselheiro junto
à Quinta Câmara do Primeiro Conselho
de Contribuintes do Ministério da Fazenda.

1. Introdução

1.1. Estrutura do Livro

O relato dos casos concretos é a parte central da obra. Além de serem esmiuçadas as fraudes, seu *modus operandi* e as falhas nos sistemas de controle interno que permitem que elas aconteçam, são apontadas em Capítulo à parte sugestões de como coibi-las. Estas sugestões fundamentam-se na idéia de que a prevenção é mais barata que a correção, e são apresentadas de maneira bastante específica, caso a caso, sem descuidar da relação custo/benefício na implementação do controle.

A fim de situar o leitor e prepará-lo para o que vai encontrar pela frente, optou-se por apresentar-se uma breve introdução sobre o assunto, abordando, dentre outros assuntos, a motivação para o cometimento do delito (aspectos psicológicos) e as diferenças das fraudes para os erros. Se preferir, à sua conveniência, poderá dirigir-se diretamente a eles, pulando as considerações iniciais.

À medida que os casos forem apresentados, podem surgir dúvidas quanto a conceitos e procedimentos usados nas investigações e na implementação do sistema de controle das entidades. Assim, após o relato das situações, foram inseridos Capítulos que permitirão o aprofundamento no assunto, quando necessário. Em especial, foram abordados os seguintes aspectos: perfil do auditor de fraudes, modalidades de auditoria, testes e procedimentos de auditoria, Legislação aplicável, controles internos, licitações, amostragem, Sarbanes-Oxley e partes relacionadas.

Logo nas primeiras páginas, o leitor perceberá um dos principais motivos que resultam na falta (ou minimização) de condenação dos investigados: a Lei, o **processo legal** e uma

interpretação equivocada do princípio da presunção da inocência (por incrível que pareça!). Esses instrumentos que existem para nos proteger, para viabilizar a convivência em sociedade, acabam beneficiando os que têm oportunidade de conhecê-la e sabem fazer uso dela. São brechas deixadas (não sei até que ponto por acaso), inúmeras possibilidades de recursos e estruturas administrativas e judiciais inadequadas que acabam por determinar o longo trâmite do processo (às vezes décadas) e o não-retorno aos cofres públicos dos valores desviados. Isso nos deixa a sensação de impunidade e de que o ato delituoso vale à pena.

1.2. A Fraude

Inicialmente, cumpre destacar alguns aspectos antes de ingressarmos no estudo dos casos concretos. Pesquisas realizadas durante o programa de Mestrado em Auditoria, quando tive a grata satisfação de estudar com o nobre professor Júlio Sérgio Cardoso, revelam que a fraude decorre principalmente de três fatores: a motivação; a necessidade; e a oportunidade.

A motivação para o cometimento do ato, traço da personalidade do criminoso, decorre de traços naturais ou pode ser desenvolvida ao longo da vida. Nós, pais, temos a oportunidade de observar como nossos filhos já trazem consigo, desde pequenos, aspectos em suas personalidades que os diferem dos irmãos. Alguns bons (talentos) e outros que precisam ser trabalhados, “domesticados”, com vistas à formação de um cidadão de bem. Por outro lado, mesmo aqueles que não têm alguma predisposição ruim podem vir a ser influenciados durante suas jornadas, em função de referências inadequadas até mesmo dentro de casa. Nesse aspecto, alguns programas televisivos contribuem sobremaneira...

Quanto à necessidade, podemos considerá-las como escudadas em necessidades legítimas ou não, embora nenhuma delas justifique o ato fraudulento. Como exemplo do primeiro caso, recordo-me de um conhecido que desviou dinheiro de um fundo de

investimento ao saber que seu filho, portador de uma moléstia grave, requeria um tratamento no exterior cujo custo era demasiadamente alto para sua realidade financeira. O segundo caso contempla a necessidade de se ter, por exemplo, um carro melhor, uma casa de praia ou, até mesmo, um celular da moda. Como as necessidades variam de pessoa para pessoa (muito embora haja um certo padrão, conforme previsto por Abraham Maslow¹ em sua pirâmide das necessidades) e são causadas por fatores sobre os quais não se tem absoluto controle, não vamos nos ater a esse ponto.

O terceiro aspecto, a oportunidade, é o ponto sobre o qual a concentração provavelmente trará maiores resultados. A cultura popular, às vezes sábia, ao afirmar que “a ocasião faz o ladrão” ressalta o poder da oportunidade (quantos de nós se predisporiam a devolver uma carteira achada no chão, sem que alguém tenha visto?). Assim, o esforço na implementação de um bom sistema de controle interno bem como a verificação de seu efetivo funcionamento corroborará para a minimização do surgimento de oportunidades.

1.3. Fraudes e Erros

A diferença fundamental entre fraudes e erros reside na **intenção**. Havendo intenção de cometer o ato ou omiti-lo, está caracterizada a fraude. Se aquele item não estiver presente, trata-se de erro. O Conselho Federal de Contabilidade – CFC trata do assunto da seguinte maneira:

- a) fraude, o ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis; e
- b) erro, o ato não-intencional resultante de omissão,

¹Um dos pais da abordagem humanista da administração.

desatenção ou má interpretação de fatos na elaboração de registros e demonstrações contábeis.

É importante destacar, ainda, que a **responsabilidade** primária na prevenção e identificação de fraudes e erros **é da administração** da entidade, através da implementação e manutenção de adequado sistema contábil e de controle interno.

Como exemplo de fraudes, podemos citar:

- a) manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados (notas fiscais cauçadas, como veremos mais a frente);
- b) apropriação indébita de ativos (transferência indevida de recursos da empresa para a conta do fraudador);
- c) supressão ou omissão de transações nos registros contábeis (omissão de receitas – caixa dois);
- d) registro de transações sem comprovação (quando sabidamente ilegais, por exemplo maximizando o volume das despesas com vistas a minimizar a base de cálculo do imposto de renda e contribuição sobre o lucro);
- e) contabilização de operações fictícias (vendas artificiais para empresas do grupo); e
- f) aplicação de práticas contábeis indevidas dolosamente (classificação incorreta das dívidas de curto prazo como se fossem de longo prazo, para apresentar melhores índices de liquidez).

Dentre os erros mais comuns, é possível citar:

- a) erros aritméticos na escrituração contábil ou nas demonstrações contábeis;

- b) aplicação incorreta das normas contábeis; e
- c) interpretação errada das variações patrimoniais.

2. Fraudes de Agentes Políticos

2.1. Introdução

A atividade política certamente traz ganhos que nem sempre são visíveis. Um dos questionamentos mais antigos que faço consiste em saber o porquê dos agentes políticos investirem tanto em campanhas sabendo que seu salário normal, mesmo considerando todo o mandato, não será capaz de cobri-las. De fato, há homens públicos interessados no bem-estar comum, em fazer algo pelo povo, em deixar um legado do qual seus filhos poderão orgulhar-se um dia. Infelizmente, não parece ser o caso da maioria. Na prática, estar investido em um cargo público de deputado, senador, vereador, secretário, coordenador ou diretor significa ter poder para realizar negociatas. Recentemente, certo agente declarou na mídia que a administração pública é uma “maquininha de fazer dinheiro”, referindo-se à possibilidade de desvios, de beneficiamento de empresas em processos licitatórios, de nomeações suspeitas, de pagamentos (liberação de recursos) mediante extorsão, liquidação (contábil) de itens que jamais foram entregues pelos fornecedores, etc.

Apesar do Estatuto das Licitações (Lei nº 8.666/93) procurar, com riqueza de detalhes, regulamentar os processos de compras quando estão presentes recursos públicos, infelizmente não são poucos os casos de malversação de recursos, de licitações montadas (“armadas”) e de favoritismos, em que acabam por serem selecionadas empresas que atendem à conveniência de alguns.

2.2. Cobrança de propina por meio de ameaças de alteração da alíquota de impostos

A Constituição da República (CF/88) estabelece que compete aos municípios instituir e cobrar o ISS, Imposto sobre Serviços.

Nesse sentido, cada município promulga sua lei determinando os serviços que estão sujeitos a esse tributo, bem como alíquotas para cada um deles.

Para que haja padronização, a Carta Magna estabelece, ainda, que compete a União estabelecer as normas gerais referentes a esse tributo, o que foi feito recentemente por meio da Lei Complementar n. 106 de 2003. Lá, resta estabelecido que as alíquotas a serem estabelecidas na esfera municipal variarão entre 2% e 5%. Assim, alguns serviços são mais onerados do que outros.

Acontece que, para que alguns serviços possam continuar se beneficiando de uma alíquota menor (empresas de ônibus em alguns municípios, por exemplo), os vereadores/prefeitos chamam essas empresas e avisam que a arrecadação da Prefeitura está aquém do necessário, que pensam em majorar a alíquota, etc. Aí, para acalmar os ânimos, as empresas oferecem uma contrapartida para os agentes políticos...

2.3. Mudança de Gabarito/Alteração do Plano Diretor

A fim de evitar a desordem urbana e promover a ocupação do solo de forma ordenada, bem como preservar áreas estratégicas para manutenção de ecossistemas (APA – Áreas de Preservação Ambiental), o Município estabelece regras para construção. Assim, dependendo da região, são permitidas as construções de imóveis até 3 andares, 10 andares, 20 andares, etc. Com isso, consegue-se, ainda, padronizar-se os imóveis em determinada zona e respeitar as

características inerentes a cada região.

Pois bem: a fim de maximizar sua rentabilidade, algumas construtoras pressionam os vereadores a alterar o Gabarito de forma a atender a seus interesses específicos, em detrimento das características da região, das peculiaridades do bairro, etc. Dessa forma, oferecem vantagens financeiras e conseguem que, em determinados lugares, onde era possível construir prédios até 3 andares, passe a ser possível construir imóveis até 10 andares. Com isso, o número de imóveis a ser construído/vendido é majorado e a receita de vendas aumenta; isso sem falar nas APA, que ficam cada vez menores...

Vale destacar que, normalmente, a propina é paga em espécie, para que os recursos não transitem pela conta-corrente do beneficiário, situação que poderia facilitar a investigação por parte do Ministério Público, Polícias e Receita Federal.

2.4. CPI – Comissões Parlamentares de Inquérito sem objeto lícito/legítimo

Normalmente, as CPI são estabelecidas com o intuito de apurar fato relevante, de interesse da população. Nesse sentido, seus relatórios funcionam, dentre outras coisas, como ferramenta de apoio aos Órgãos de investigação.

É preciso destacar que parte delas é criada com objetivo estritamente político, tendo como premissa mostrar, por meio da mídia, impropriedades cometidas, normalmente pela oposição. Não são comuns CPI instauradas para apurar irregularidades cometidas por grupos políticos aliados ou afins.

Infelizmente, é sabido que parte dessas comissões são criadas, ainda, com o intuito de denegrir a imagem de terceiros, que, ao terem sua identidade arranhada, têm a faculdade de

“contribuir” financeiramente com a comissão (ou parte dela) para que o relatório conclusivo o isente de responsabilidade.

2.5. Incompatibilidade Patrimonial (Variação) em Função da Renda Declarada

Figura 02.2.pdf

Uma das análises efetuadas pela Receita Federal, quando da análise das declarações de bens e rendas encaminhadas pelas pessoas físicas, contempla a variação patrimonial ocorrida no exercício em comparação com a renda declarada pelo sujeito. Salvo melhor juízo, a variação patrimonial (acréscimo de bens e direitos incorporados ao patrimônio) deve estar suportada pela renda, ou seja, o máximo que alguém pode ter enriquecido em um dado ano é dado pela diferença entre os recebimentos e os pagamentos (entradas menos saídas de recursos).

Algumas pessoas, contudo, conseguem verdadeiras mágicas: a variação patrimonial é superior à renda! Esse procedimento evidencia “caixa 2”, “patrimônio a descoberto”.

Para justificar as aquisições efetuadas sem suporte financeiro, um dos mecanismos utilizados consiste em registrar empréstimos fictícios efetuados junto a terceiros, que serão liquidados no longo prazo (ou jamais serão), quando a situação financeira oficial permitir. Consegue-se, assim, de forma artificial, “fabricar” recursos para cobrir o patrimônio a descoberto. Nesse caso, os cuidados a serem tomados devem contemplar a capacidade de empréstimo do terceiro que financia a operação: alguns fraudadores (em “começo de carreira”) em muitas das vezes declaram ter recebido empréstimos de pessoas que não têm de onde tirar, facilitando o trabalho dos auditores e técnicos da Receita Federal.

Um dos pontos mais sensíveis que permeia a discussão

acerca da variação patrimonial fica por conta da quantidade de despesas necessárias que alguém deve ter para conseguir sobreviver durante o ano e aumentar sua riqueza. Caso concreto: determinado agente político investigado teve rendimentos tributáveis durante o exercício de R\$ 1.000.000,00, tendo adquirido bens no valor de R\$ 980.000,00. A princípio, matematicamente a conta fecha, sobrando, ainda, R\$ 20.000,00. Mas, essa sobra é suficiente para o sujeito viver? Sabendo-se que o padrão de vida do sujeito é alto e após a análise das faturas de cartão de crédito, IPTU, IPVA e de outros documentos, houve representação no sentido de que havia patrimônio a descoberto (ganhos que não foram tributados). Foi quando, orientado por um dos advogados mais caros do País, apresentou uma declaração retificadora informando ter conseguido um empréstimo de R\$ 300.000,00 para sobreviver. Curiosamente, era o valor de que precisava para justificar o que estava faltando. A investigação continuou e, por meio de rastreamento, detectou-se, após o estudo da declaração do terceiro, que este não tinha condições de emprestar o montante apurado, o laranja ganhava um salário mínimo por mês. Capítulo 2: chamado a se justificar, veio o investigado com uma nova declaração de imposto de renda retificadora informando que os dados lá contidos estavam incorretos. “Na verdade, quem emprestou foi outra pessoa...”. Refeitos os trabalhos de investigação, percebeu-se que, neste caso, o credor tinha de fato condições de ter emprestado recursos ao parlamentar. Ou seja, não seria possível pegá-lo com essa linha de raciocínio (movimentação financeira). Começou, então, o Capítulo 3: a depuração da declaração do sujeito – ao invés de serem considerados dados anuais, foi elaborada uma Demonstração de Fluxo de Caixa de pessoa física, a fim de se verificar recebimentos e pagamentos **com bases mensais**. A partir dela, calcula-se o saldo inicial em caixa no início do mês, as entradas do mês, as saídas e o saldo final, que corresponderá ao saldo inicial do mês seguinte. Foi aí que se detectou o seguinte: o imóvel havia sido adquirido em março, mês em que não havia o agente percebido remuneração

suficiente para comprá-lo! Chamado a se justificar, o parlamentar pediu uma semana para resolver o problema. Cinco dias depois (último Capítulo), apareceu o sujeito munido de uma escritura de compra e venda (retificadora!) justificando o processo: na verdade, a aquisição do imóvel que ensejou a investigação não se deu por meio de pagamento. O que houve foi uma troca, uma permuta: ele havia dado um imóvel de menor valor em troca de outro melhor, importando a diferença no ganho de capital. Dessa forma, não haveria a necessidade dele dispor da quantia necessária para aquisição no mês de março, uma vez que **na troca** simples de imóveis não há necessidade de ter-se dinheiro disponível. Infelizmente, este foi um dos casos que não resultou em condenação do investigado.

2.6. Nomeações Compradas

A Constituição estabelece o concurso público como meio de ingresso na administração pública. As exceções, conforme colocado anteriormente, ficam por conta dos cargos em comissão (que são de livre nomeação e exoneração, a critério do Chefe de Poder – às vezes sem critério...) e de uma categoria de cargos especiais que são preenchidos por meio de indicação. Dentre eles, é possível citar Ministros do STF, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, Magistrados (por meio do “Quinto” Constitucional – escolhidos dentre advogados e Membros do *Parquet*²).

Se, por um lado, a maior parte dos casos é preenchida por pessoas capacitadas, competentes, de reputação ilibada e notório saber, conforme prevê a Constituição, há casos em que as nomeações são compradas.

Especificamente no caso dos Ministros (esfera federal) e Conselheiros (Estados e Municípios) dos Tribunais de Contas, os

²Ministério Público.

cargos são preenchidos por meio de indicações, sendo um terço pelo Executivo e dois terços pelo Legislativo. Além de vitalícios, os conselheiros desses tribunais têm prerrogativas de Desembargador, cargos em comissão para nomear (como assessores), etc. É, portanto, o sonho de uma grande parte de parlamentares, uma vez que garante a eles uma renda “perpétua”.

Em determinado ente, sabe-se que o Chefe do Executivo, para acalmar os ânimos e conseguir fazer prevalecer sua indicação, pagou R\$ 100.000,00 (em dinheiro, é claro, para não deixar rastros) a cada parlamentar para escolher o candidato de seu interesse.

Para evitar essas indicações mais baseadas em motivações financeiras do que na competência técnica, o ideal é que esses cargos também fossem preenchidos por meio de concurso público de provas e títulos. Infelizmente, isso somente ocorrerá com a alteração da Constituição. Como quem pode alterá-la não tem interesse em mudá-la por sua própria iniciativa, é possível afirmar que somente a pressão do povo poderia gerar algum resultado no sentido de escolher ministros/conselheiros que efetivamente entendam de contas públicas e que sejam independentes/imparciais na apreciação e julgamento das contas públicas.

2.7. Nomeação de Parentes e Amigos (com Eventual Divisão da Remuneração) – Nepotismo

Figura 02.4.pdf

Como regra geral, o preenchimento de cargos no serviço público deve ser feito por meio de concurso de provas ou de provas e títulos, conforme prevê a Constituição da República.

Há, contudo, uma categoria de cargos ditos “de livre nomeação e livre exoneração”, que não têm como pré-requisito o processo seletivo para ingresso. Salvo melhor juízo, tais cargos de

gerência, chefia ou direção deveriam ser preenchidos por servidores qualificados, funcionando mecanismo de motivação. Infelizmente, não havendo Lei específica regulamentadora vinculando esses cargos a servidores concursados, tais cargos são preenchidos via indicação, o que significa que os responsáveis podem selecionar essa mão-de-obra utilizando critérios técnicos (capacidade, formação, experiência profissional), políticos (retribuição ao apoio dado durante a candidatura para determinado cargo político, por exemplo) ou financeiros, quando a nomeação é feita, apenas, em caráter formal. Neste último caso, quando o Poder Público faz o pagamento daqueles que deveriam estar prestando serviços à população, uma parcela da remuneração é repartida entre quem nomeia e o nomeado, esquema conhecido como *fifty-fifty* (meio a meio, como normalmente ocorre a divisão).

A justificativa apresentada pelos agentes políticos é que os cargos precisam ser preenchidos por pessoas de sua confiança, que nem sempre poderiam ser aprovados via processo seletivo. Felizmente, o Ministério Público, inclusive o do Trabalho, ao receber denúncias da burla ao concurso público, mecanismo justo de entrada no serviço público, premiando os tecnicamente mais preparados, adota providências como o ingresso de ações no Poder Judiciário, realização de Termos de Ajuste de Conduta e outros instrumentos cabíveis.

2.8. Pagamento de Comissões e Uso Indevido da Máquina Administrativa

“É uma vergonha. A liberação ocorreu para que as empreiteiras dêem comissão às campanhas do PT.”

Antônio Carlos Magalhães, Senador (PFL-BA), criticando a liberação pelo governo de 1,5 bilhão de reais do Orçamento às vésperas do segundo turno da eleição.

“Veja”. Edição 1977 – ano 39 – nº 40 – 11/10/2006 – Editora Abril

Figura 02.5.pdf

Infelizmente, a afirmação do senador Antônio Carlos Magalhães não parece desprovida de sentido... Embora não possamos afirmar com absoluta certeza que o destino desta verba será o desvio por meio de fraudes, sabemos que essa é uma prática muito comum... Mas, o que aconteceu? O que fez o senador chegar a essa conclusão? Quando houve a confirmação de um segundo turno para as eleições presidenciais de 2006 entre o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin, o Ministro do Planejamento Paulo Bernardo cancelou um corte orçamentário que fora anunciado antes do primeiro turno das eleições de 1,6 bilhão de reais. Esses cortes ocorrem, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, em virtude da arrecadação não atingir as expectativas constantes da Lei Orçamentária (podendo vir a comprometer as metas de resultado nominal e primário), o que é bastante razoável: se não recebemos o que havíamos previsto, uma alternativa é conter os gastos para equilibrar as finanças. Contudo, logo depois foi anunciada a liberação de 1,5 bilhão de reais.

Sem dúvida, o que soa mal é a coincidência dessa necessidade nessa altura do processo eleitoral presidencial. Qual a justificativa para um corte orçamentário elevadíssimo (antes de saber-se que haveria segundo turno) e, logo em seguida (duas semanas depois), miraculosamente o dinheiro aparece e volta a ser necessário? De acordo com o anunciado pelo governo, 230 milhões de reais seriam utilizados em obras do Ministério dos Transportes, principalmente (coincidência?) em Estados onde o presidente Lula teve um desempenho inferior que seu rival. Outros 19 milhões de reais seriam destinados à criação de um centro de combate ao crime organizado em São Paulo, tema que preocupa os eleitores paulistanos (redução eleitoral de Alckmin!) e por aí vai...

O que acontece nesses casos é a utilização da máquina pública para propagandas e pagamentos de custos de campanha.

Para que esses gastos não fiquem tão evidentes para a população, que está cada vez mais crítica (preciso crer nisso), é feita uma “manobra” por meio da contratação de obras e serviços que pagam uma “comissão” a quem os contrata.

Assim, tudo leva a crer que esse dinheiro será utilizado para esses fins.

2.9. Desapropriação de Imóveis de Parentes e Amigos

A Constituição da República estabelece que, nos casos em que for constatada a necessidade de desapropriação (situação em que o Estado “toma” o imóvel de um particular), deverá esta ser feita mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Tendo em vista que o local onde serão realizadas obras (principal motivo para desapropriação) é matéria discricionária, cabendo ao prefeito escolher a região que atenderá melhor *ao interesse público*, pode ele combinar com amigos e parentes em determinado momento do mandato a compra de imóveis que serão objeto (no futuro) de desapropriação para viabilizar a construção de estradas, vias expressas estratégicas, pontes, etc. Após o regular processo administrativo, é feita a indenização ao proprietário por valores acima dos praticados no mercado, sendo rateado depois. A comprovação dessas irregularidades é feita principalmente por meio da análise dos valores pagos aos desapropriados: por meio de pesquisa de mercado, é possível inferir, de maneira técnica (Associação Brasileira de Normas Técnicas, curso de avaliação de imóveis), o valor real do bem, sendo depois confrontado com o valor efetivamente pago ao então proprietário.

2.10. Promoção de Festas para Lavagem de Dinheiro

Figura 02.7.pdf

Dada a própria natureza, é mais difícil caracterizar fraudes com prestação de serviços do que com aquisição de mercadorias.

Isso ocorre porque a compra de mercadorias deixa “rastros”; a entrada deve ser registrada em controles próprios, a distribuição é feita por meio de requisições, etc. Ou seja, há documentos que evidenciam o trânsito dos itens, origem e destino. No que concerne aos serviços, uma vez prestados, nem sempre é possível identificar os benefícios gerados e a situação alterada.

A Lei de Licitações e Contratos, sabiamente prevê a competição como regra geral, como mecanismo de busca da proposta mais vantajosa para a administração pública. Há situações, contudo, em que a competição é inviável; isso acontece quando o produto a ser comprado é único (determinado quadro do Picasso), situação em que não há como concorrer, pois não existe mais de um, e quando o fornecedor é único, situação em que a competição é igualmente inviável.

Infelizmente, usam essa “brecha “ da Lei para viabilizar maracutaia: especificamente no caso de *shows*, a realização de eventos é uma das mais maneiras mais usadas para lavagem do dinheiro, uma vez que o “produto/serviço” é único. Se determinada Prefeitura desejar fazer um show do Roberto Carlos, será possível licitar? Ou do Skank? Ou da Ana Carolina? NÃO. Só existe um Roberto Carlos, um grupo Skank e uma Ana Carolina. Aí, o valor da apresentação é ajustado (superfaturado) e, depois, uma parte retorna para o gestor público e sua gangue.

Uma das maneiras de coibir é a pesquisa de mercado. Pode-se confrontar o valor cobrado pelo artista A com o cobrado pelo artista B. Contudo, são artistas diferentes! Não há como comparar Skank com Ana Carolina (ou vice-versa). A própria Lei de Licitações prevê, na contratação desses profissionais, que sejam reconhecidos pela crítica e público como mecanismo de exigência, e isso praticamente basta.

Assim, para caracterizar esse tipo de fraude, é recomendável que a pesquisa de mercado seja feita por meio da

comparação do valor cobrado pelo mesmo artista em outras ocasiões, ponderando-se que os valores podem ser alterados em função do dia (durante a semana ou final de semana), da época (sazonalidade), do reconhecimento, da exposição na mídia (em alta ou em baixa), etc. Caso os dados não sejam disponibilizados na Internet, a simulação de um suposto interesse na contratação ajuda a levantar o valor real.

2.11. Exoneração de Servidores em Desacordo com a Constituição da República Utilizando-se como Pretexto a Lei de Responsabilidade Fiscal

Há alguns anos, os servidores públicos somente poderiam vir a perder seus cargos em decorrência de falta grave cometida cuja penalidade fosse a demissão, devidamente apurada por meio do regular processo administrativo. Em virtude da mudança na Legislação, foram incluídas outras possibilidades de perda do cargo: (1) desempenho das atribuições inerentes ao cargo de forma ineficiente e (2) quando os gastos com pessoal do ente ultrapassar os percentuais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000).

Essas mudanças ocorreram mormente em função de dois aspectos. Alguns servidores, valendo-se do instituto da estabilidade, não trabalham de maneira adequada, compromissada, dedicada. A necessidade de trabalhar de maneira eficiente foi incrementada com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, destacando que o servidor, ao trabalhar mal, poderia vir a ser “demitido”.

O segundo aspecto refere-se à folha de pagamento: os gastos com pessoal representam mais de 50% da arrecadação em toda a federação. O problema de gastar-se muito com pessoal é que sobram poucos recursos para serem aplicados em outros grupos de despesa (obras, equipamentos, etc.). Por isso, entendeu o legislador como necessário limitar os gastos com pessoal.

Especificamente quanto ao segundo caso, se determinado Município gastar mais de 60% de sua receita (corrente líquida) com a remuneração de servidores, deverá adotar procedimentos para reduzir os gastos dessa natureza, nos termos da LRF, do artigo 169 da Constituição da República, quais sejam:

1. Extinção de, pelo menos, 20% dos cargos em comissão e funções de confiança.
2. Exoneração dos servidores não-estáveis.
3. Exoneração de servidores estáveis (aqueles que ocupam cargos efetivos há, pelo menos, três anos).

Caso concreto: determinado Município tendo verificado que os gastos com a folha de pagamento tinham ultrapassado 70% da receita (mais de 10% acima do teto), resolveu exonerar os servidores de determinado Órgão, que, *por acaso*, faziam oposição à candidatura do prefeito eleito. Assim, por ato próprio (Decreto), sem apresentar um critério razoável para exoneração, foram dispensados centenas de servidores, com o pretexto de serem contratados outros por meio de concursos públicos.

2.12. Emendas Parlamentares

“Deputado, o senhor não sabia que 90% dos parlamentares recebem uma beirada nas emendas?”

Frase que o senador Ney Suassuna teria dito ao presidente da CPI dos Sanguessugas, deputado Antonio Carlos Biscaia, tentando justificar seu envolvimento com os sanguessugas.

“Veja” – 30/08/2006 – Edição 1971 – ano 39 – nº 34

Enviada a proposta orçamentária ao Poder Legislativo pelo Chefe do Executivo, têm os parlamentares a prerrogativa de emendar o orçamento, ajustando-o por meio de remanejamento de dotações de um programa de trabalho para outro ou inserindo programas de seu interesse, a princípio para atender à sua base

eleitoral. É verdade que essas emendas não são feitas livremente: há de serem observadas as regras para emendas estabelecidas na Carta Magna e nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, bem como nas Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas anualmente. Dentre as restrições a serem observadas, é possível citar, por exemplo, que os parlamentares não podem cancelar despesas de pessoal, juros, dívida pública e transferências obrigatórias. E não poderia ser de outra forma: imagine se um deputado resolvesse cortar o salário dos servidores para incluir uma obra de seu interesse... seria uma loucura!

Assim, para viabilizar a inclusão de um gasto de seu interesse, os deputados devem indicar a fonte de recursos que irá custeá-lo, proveniente da anulação de outros gastos. Normalmente, esses gastos são ajustados politicamente junto ao Executivo, que encaminha a proposta contendo propositadamente despesas com alguma "gordura", viabilizando o remanejamento do excedente para outras áreas. É o caso, por exemplo, da "Reserva para Contingências", que consta na proposta por um valor e é devolvida pelos parlamentares para sanção do Presidente com metade do valor encaminhado. Esse é o processo legítimo.

Contudo, na prática, infelizmente boa parte das emendas aprovadas já tem "dono" e o jogo é outro: quando são encaixadas na LOA para atender a determinada Prefeitura (que receberá os recursos transferidos pela União), já foi ajustado com o prefeito a parcela que deverá ser "devolvida" ao parlamentar, as empresas que realizarão o serviço já foram escolhidas, etc. Assim, as emendas são feitas não para atender ao interesse público, mas para garantir um "extra" aos agentes públicos.

Estima-se que um parlamentar possa faturar, mensalmente, dependendo da esfera, cerca de R\$ 200.000,00 por meio de mecanismos como este que é citado (no ritmo da execução orçamentária). Isso justificaria, portanto, os altos investimentos que são feitos em campanha e que não seriam recuperados somente

com o subsídio (salário) percebido.

2.13. Irregularidades nos Gastos com Propaganda Institucional

A priori, os gastos do Poder Público com a divulgação de suas realizações deve prestigiar as instituições; assim, os créditos devem ser dados aos GOVERNOS dos Estados, Municípios ou mesmo da União. Contudo, há casos de promoção pessoal às custas do dinheiro público, situação que deve ser denunciada ao Ministério Público. Exemplificando, é possível citar os gastos de determinado governo que ordenou a compra de diversas ESTÁTUAS de um político para que fossem colocadas na frente dos hospitais e postos de saúde que estavam sendo construídos, a título de homenagem. E mais: inaugurados ANTES das obras serem concluídas, às vezes com apenas 10% da capacidade em funcionamento. Normalmente, a análise dos processos de liquidação e pagamento das despesas são suficientes para detectar essas impropriedades, efetuando-se a análise por meio dos “elementos de despesa” envolvidos (classificação orçamentária dos gastos nos termos da Lei nº 4.320 de 1964). Se essas estiverem mascaradas na complexa linguagem orçamentária, a análise pode contemplar, também, o estudo do projeto básico e a verificação dos documentos de liquidação (contratos e notas fiscais). Se os itens foram adquiridos de forma irregular, por meio da chamada “química” (compra-se A mas combina-se com o fornecedor de entregar B), há como responsabilizar os servidores que atestaram as compras e deveriam ter conferido se os itens entregues foram os efetivamente adquiridos.

Outra maracutaia realizada pelos agentes políticos, principalmente em anos eleitorais, fica por conta do elevado montante de gastos com propaganda proibidos pela Legislação Eleitoral. É sabido que no ano da eleição os gastos com publicidade não podem ultrapassar os gastos dessa natureza realizados no ano

imediatamente anterior ou a média dos três últimos exercícios. Em sendo ultrapassados, fica caracterizado o gasto com fins eleitorais. Para verificar essa ocorrência, normalmente são solicitados os programas de trabalho constantes nos orçamentos que tratam de publicidade e todos os cálculos são feitos com base nesse PT – Programa de Trabalho. Contudo, há casos em que esses gastos são camuflados dentro de outros programas de trabalho, dificultando a fiscalização por parte dos Órgãos de controle. Desse modo, a melhor maneira de caracterizar essa ocorrência se dá por meio da análise dos elementos de despesa e dos processos de pagamento.

2.14. Ações contra o Ente Público

Em decorrência do relacionamento mantido junto ao Poder Público, seja na qualidade de servidor, seja na condição de contratado, pode o ente julgar-se prejudicado e ingressar judicialmente pleiteando o reconhecimento de seus direitos, o que é legítimo e correto. Contudo, infelizmente, não são raros os casos em que essas ações transformam-se em “lavagem de dinheiro”. Agentes públicos (governadores, prefeitos ou procuradores – advogados do Estado) negociam com o particular, suposto prejudicado, o ingresso de ações e a liberação dos recursos contra o Estado. Quando ocorre o pagamento, o dinheiro é repartido entre todos os “interessados”. Há situações em que a Prefeitura ou o Estado providenciam toda a documentação necessária para comprovar que cometeu algum erro. Em outros casos, a defesa é mal feita propositadamente, dolosamente pelo corpo jurídico do ente.

Em boa parte desses casos, é fundamental a participação de servidores, também, do Poder Judiciário.

3. Fraudes Praticadas no Exercício da Função Pública

Os casos relatados a seguir contemplam ilegalidades cometidas por servidores públicos, concursados ou não, no exercício de suas funções, procurando auferir vantagens ilícitas, para si ou para terceiros.

3.1. Serviços Técnicos Especializados

Uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação é a contratação de serviços técnicos especializados. A regra para contratações e aquisições na administração pública é, conforme mencionado, a licitação (a disputa por quem oferece a melhor proposta ao setor público). Entretanto, revelada a necessidade de serviços que exijam notória especialização, a mesma pode não ser realizada. Nos termos da Lei nº 8.666/93 (que regulamenta os processos de compras no setor público), art. 13, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados (passíveis de inexigibilidade) os trabalhos relativos a:

1. Estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos.
2. Pareceres, perícias e avaliações em geral.
3. Assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias. (*Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/94*)
4. Fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços.
5. Patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

6. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

7. Restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

A intenção do legislador, nesse caso, era permitir que profissionais muito bem capacitados pudessem prestar serviços de qualidade à administração pública. A contratação de profissionais únicos, especiais, afastaria a necessidade de seleção. Contudo, infelizmente a contratação de serviços com essa justificativa tornou-se uma febre, nem sempre sendo possível aferir a qualificação do contratado. Um dos principais motivos para essas irregularidades deve-se ao fato da Lei não ter definido, com clareza, a notória especialização. Que empresas ou profissionais são estes? São os possuidores de diploma de pós-graduação *lato sensu* (MBA) ou *stricto sensu* (mestrado ou doutorado)? São aqueles que têm cinco, 10, 15 ou 30 anos de experiência? Ou são aqueles que desenvolveram projetos de grande relevância, iguais ou semelhantes aos que pretendem realizar no caso concreto? Isso sem mencionar a questão da territorialidade: a notória especialização é regional ou nacional? Deve-se considerar um profissional especialista porque no âmbito do Município ele é o melhor?

Em função dos óbices apontados, a doutrina tem se esforçado para delinear o conceito supramencionado, nem sempre em consonância com as decisões das Cortes de Contas e judiciais.

3.2. Liberação de Recursos

Há uma crença generalizada de que as maracutaias na área pública ocorrem somente na licitação. Isto é falso. Mesmo após a realização do certame, da adjudicação do objeto ao seu vencedor e da entrega da mercadoria pelo fornecedor (ou da efetiva prestação do serviço) à administração pública, ainda assim, há possibilidade de ocorrência de improbidades. O pagamento das despesas liquidadas (ou seja, dos processos em que o contratado já entregou a mercadoria ou prestou o serviço) deve ser efetuado *em*

ordem cronológica, desde que o mesmo esteja habilitado em condições de receber, tendo apresentado as certidões, comprovantes de recolhimento dos tributos, etc..

Contudo, no dia-a-dia, não são raras as situações em que o fornecedor “amigo” recebe dentro do prazo previsto, enquanto que os demais, quando conseguem, recebem com meses ou anos de atraso. Às vezes, logram êxito apenas por via judicial. Assim, é bastante comum, por ocasião do final do mandato, determinados fornecedores não se interessarem em participar de certames, tendo em vista o enorme risco de inadimplência por parte do Poder Público.

Essa é uma das razões pelas quais os preços oferecidos ao setor público são maiores que os praticados na iniciativa privada: os empresários embutem o risco do negócio.

Há de se considerar, ainda, a prática da cobrança de “bola” para liberação de recursos: as ordens de pagamento são exaradas somente se o credor repassar ao tesoureiro ou ao agente político parte do valor recebido, geralmente variando entre 5 e 20%.

Esse cenário pode ser evitado por meio de uma *auditoria dos processos de pagamento*. Tendo apresentado a nota fiscal com a atestação dos servidores (condição para pagamento prevista na Lei nº 4.320 de 1964, e que consiste em conferir os itens recebidos em confronto com os contratados), é formalizado um processo, qualquer que seja a esfera. A partir dele, basta conferir a data de entrada da documentação e da transferência financeira (ou entrega do cheque). Os processos pagos fora de ordem ou pendentes serão relacionados e analisados. Dentre as causas legítimas, podemos citar:

1. Ausência de atestação nas notas.
2. Atestação por um servidor, apenas, quando são requeridos pelo menos dois.

3. Identificação ilegível por parte de quem atesta (é necessário figurar nome, cargo, matrícula e assinatura).
4. Documento fiscal inidôneo (com data de emissão vencida ou emitida por outro ente que não o contratado).
5. Não-apresentação dos documentos requeridos (comprovantes de recolhimento de FGTS, Contribuição Previdenciária, cópia da folha de pagamento, certidões, etc.).

Se a causa do pagamento fora de ordem ou pendente não for legítima, temos, então, a configuração da improbidade.

3.3. Pagamento sem Liquidação Contábil

A despesa na área pública segue três estágios, conforme mencionado anteriormente, consoante o disposto na Lei n. 4.320/64:

1. empenho;
2. liquidação; e
3. pagamento.

O primeiro estágio ocorre naturalmente após a realização do certame e da adjudicação do objeto ao seu vencedor. Consiste em um compromisso por parte da administração pública em adquirir determinado produto ou serviço. É por meio do empenho que ocorre a execução orçamentária. Após a retirada da nota de empenho (documento que materializa o primeiro passo da despesa), o contratado inicia a prestação do serviço ou a entrega das mercadorias, que serão devidamente conferidas por servidores habilitados. A este processo de conferência física e documental dá-se o nome de liquidação. O pagamento representa, portanto, o último estágio da despesa, somente podendo ocorrer após sua regular liquidação.

Acontece que determinados gastos são pagos sem que o fornecedor tenha adimplido o objeto contratual. Nesses casos, a atestação é fria ou simplesmente inexistente. Ou seja: o Estado paga por algo que não recebeu. Essa situação é comum em compra de medicamentos, material de expediente, combustível, merenda, etc. Em alguns casos, a identificação é difícil, como no último exemplo. Imaginando que o Órgão de controle (interno ou externo) efetue a fiscalização em escolas meses após a suposta entrega dos alimentos, a caracterização de que a entrega foi fictícia é complexa (há poucos rastros, poucas evidências): a merenda, em tese, já foi digerida pelos alunos...

3.4. Dinheiro Sujo

“O caso estourou duas semanas atrás. Os promotores públicos milaneses descobriram que a Telecom Itália tinha um esquema de pagamentos ilegais a autoridades brasileiras. O lulismo realmente ganhou o mundo. Em sua forma mais autêntica: o dinheiro sujo.”

Diogo Mainardi. Revista “Veja”. Edição 1977 – ano 39 – nº 40 – 11/10/2006 – Editora Abril

Figura 03.1.pdf

Esse é mais um exemplo de corrupção e fraude no Brasil em tempos eleitorais. O colunista da Revista Veja chama de “lulismo” a era que estamos vivendo de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, marcada por escândalos de todos os tipos.

De acordo com o repórter Mainardi, o “lulismo” está indo para a cadeia, mas na Itália. Os promotores públicos milaneses descobriram que a Telecom Itália tinha um esquema de pagamentos ilegais a autoridades brasileiras. O esquema era simples: a Telecom Itália do Brasil remetia dinheiro a empresas de fachada sediadas nos Estados Unidos e na Inglaterra. A dos Estados Unidos era a Global Security Services. A da Inglaterra era a Business Security

Agency (BSA). O dinheiro depositado nas contas dessas duas empresas era imediatamente repassado a intermediários brasileiros, que o distribuíam a terceiros.

O administrador da BSA, Marco Bernardini, era consultor da Pirelli e da Telecom Itália. Ele entregou todos os seus documentos bancários à magistratura italiana. Foram encontrados pagamentos de valores altos a um advogado que era usado pela empresa como canal para pagar Luiz Roberto Demarco, parceiro dos petistas que controlavam os fundos de pensão estatais.

Ainda de acordo com Mainardi, em seu depoimento, Marco Bernardini disse que os pagamentos feitos eram redirecionados à cúpula da Polícia Federal. Outro nome que está sendo investigado pela Justiça milanesa é Alexandre Paes Santos, conhecido como um dos maiores lobistas de Brasília. Segundo uma fonte citada pela revista *Panorama*, Alexandre Paes Santos era pago clandestinamente porque é cunhado de Eunício Oliveira. Na época dos pagamentos, Eunício era o Ministro das Comunicações de Lula, responsável direto pela área de interesse da Telecom Itália.

Como disse o colunista da revista “*Veja*”, Diogo Mainardi, é triste constatar, mas o caso Telecom Itália permite dizer que o “lulismo” realmente ganhou o mundo. Em sua forma mais autêntica: o dinheiro sujo.

3.5. Rodízio de Empresas

Figura 03.5.pdf

Não são raros os casos de empresas que fazem rodízio por ocasião da participação de certames (licitações), combinando quem será o vencedor e pactuando, “por fora” os valores que serão ofertados. Exemplificando: na modalidade de licitação denominada

“convite” (que envolve valores até R\$ 80.000,00 – salvo nos casos de obras ou serviços de engenharia, quando o valor do teto passa para R\$ 150.000,00), o número mínimo de empresas que serão chamadas é de, pelo menos, três. Dessa forma, o responsável pelo certame (ou mesmo o ordenador de despesas) solicita a uma empresa “amiga” a elaboração das propostas (dela e de mais duas), ajustando o valor e definindo quem será o vencedor. Posteriormente, para não chamar a atenção, o que poderia acontecer caso a mesma empresa vencesse sempre, uma das empresas então perdedoras (por ter apresentado uma proposta mais cara) passa a ser a vencedora.

No que diz respeito à possibilidade de outras empresas “aparecerem” na abertura das propostas (fora do esquema), o risco costuma ser pequeno, em função de, nessa modalidade (convite), a necessidade de publicidade ser menor. Contudo, se acontecer, o padrão costuma ser o seguinte:

1. Ameaça física (descarada) por parte dos demais licitantes ou mesmo da comissão de licitação.
2. Desabilitação do participante por motivos “inventados”.
3. Boicote por parte da administração dificultando a execução do contrato ou atrasando o pagamento.
4. Cancelamento do certame.

3.6. Irregularidades na Folha de Pagamento

Figura 03.6.pdf

Em boas partes das prefeituras o sistema informatizado responsável pela gestão de pessoas é falho e permite alterações manuais. Essas brechas acabam por resultar na inclusão de servidores inexistentes, gerando desvio de recursos.

Caso concreto: em um dado Município verificou-se que

foi adquirido sistema para cadastramento dos servidores e gerenciamento da folha de pagamento. Após longo período de implantação de dados, visto que antes a folha era elaborada manualmente (o que ainda é realidade no interior do País, em cerca de 90% dos municípios), constatou-se que o sistema tornou-se ainda mais frágil: a inserção de dados no sistema era feita por meio de códigos que o sistema não verificava (não “cruzava”), ou seja, simplesmente registrava. Infelizmente, *softwares* que não fazem a conferência e controle dos dados não são poucos e acabam por contribuir com as fraudes, escondendo e distorcendo informações. Após algumas simulações, foi constatado que dois funcionários admitidos por meio do mesmo concurso, para o mesmo cargo e com os mesmos direitos poderiam ter vencimentos diferentes, uma vez que, apesar do código dos cargos ser o mesmo, o registro no campo “valor” era manual. Ou seja, dois contadores em situação idêntica poderiam ter salários diferentes no momento da admissão ou terem suas remunerações alteradas posteriormente, sem que o sistema apontasse a divergência. E mais: após a realização de outro teste (com inclusão de servidores fictícios), verificou-se que a folha de pagamento impressa (*output*) apresentou uma das verbas com valor duplicado. Em suma, o sistema era um caos.

Em outro Município, verificou-se, ainda, falhas na concessão de adiantamentos aos servidores. A remuneração era controlada via sistema, mas os adiantamentos eram registrados, apenas, manualmente. Assim, os funcionários recebiam o adiantamento e ninguém lhes descontava ao receber seu salário.

A fim de se evitar essas práticas, um dos caminhos é dar mais transparência às licitações, divulgando-se, inclusive, em meios de comunicação. Embora não seja obrigatório, esse caminho permite que mais empresas tenham conhecimento e queiram participar, pressionando a administração pública. Ainda, há modalidades que obstaculizam essas maracutaias, tais como o pregão eletrônico (preferencialmente) ou presencial: o número de

participantes aumenta e a impessoalidade é maior, tornando mais lícito (honesto) o procedimento.

3.7. Multas Aplicadas pelos Tribunais de Contas

Caso as Cortes de Contas (Tribunais de Contas) entendam que a *res publica* (“coisa pública”) foi gerenciada com desleixo, têm elas o poder de aplicar sanções, inclusive multas aos infratores. Se deixarem de ser pagas pelos “condenados” e não houver recursos interpostos administrativa ou judicialmente, poderão elas serem inscritas em dívida ativa no Município de origem, no Estado ou mesmo na União. Correspondem, portanto, a recursos próprios do ente.

Infelizmente, o que acaba acontecendo é que essas multas dificilmente são recolhidas; sabendo-se que quem deverá cobrá-las é o próprio ente (que acabou de ser administrado pelo “infrator”) via Procuradoria local, o tráfico de influência é grande e elas acabam sendo postergadas por meio de um processo de cobrança lento. Se a comunicação oriunda do Tribunal de Contas for feita durante o governo de alguém da “situação”, não há o que se falar. E o pior: mesmo nos casos em que a multa é comunicada durante o governo da oposição, há uma espécie de acordo de cavalheiros: a cobrança não é estimulada, uma vez que “o mundo é redondo” e, no futuro, os atuais gestores poderão estar na mesma situação...

Esse quadro pode ser alterado por meio do acompanhamento pelos Tribunais de Contas do efetivo recolhimento da multa e divulgação na imprensa.

3.8. Montagem de Editais de Licitação (Certames Direcionados)

Figura 03.8.pdf

Um dos princípios estabelecidos na Lei de Licitações e

Contratos é o da impessoalidade. Dentre outras coisas, este mandamento determina que todos os licitantes em igualdade de condições sejam tratados da mesma maneira, que nenhum seja favorecido ou prejudicado dolosamente (não deve haver preferências por parte dos organizadores do certame). Assim, havendo uma competição em igualdade de condições, a princípio a proposta vencedora será, *a priori*, a melhor para a administração pública.

Na prática, a elaboração do edital, muito embora deva seguir os ditames da Lei, dá margem para algumas manobras. Como exemplo, pode-se citar a compra de canetas: se a administração optar pelo tipo “menor preço” (licitação cujo vencedor será aquele que ofertar o menor preço, não havendo muita ênfase no aspecto técnico), aparecerão licitantes oferecendo canetas de baixíssima qualidade, daquelas que se usa por uma semana (quando chegam a isso) e começam a falhar, etc. A “melhor técnica” (outro tipo de licitação em que se prestigia o aspecto técnico) normalmente é cabível na escolha de projetos, serviços, etc. Assim, há uma sinuca de bico: como comprar uma caneta de qualidade superior (BIC, por exemplo) se não é possível ser feita a escolha pela marca nas licitações (há vedação expressa, uma vez que frustraria o caráter competitivo, limitando somente àquele fornecedor)? A solução adotada, em boa parte dos casos, consiste em formatar o edital de modo que o produto tenha as especificações desejadas, tomando-se cuidado para não limitar o número de participantes (o que acaba por acontecer se especificarmos o produto de tal forma que haja um direcionamento para algum produto). No caso em tela, o projeto básico contemplaria canetas com um orifício circular no meio do corpo (respiradouro), contendo carga capaz de escrever “x” palavras (características da BIC)...

Bem, o caso supracitado corresponde a uma situação em que se buscam produtos de qualidade para a administração pública.

Entretanto, verifica-se que não são raras as situações em que os editais são montados para beneficiar determinada empresa ou marca, excluindo as demais.

E por incrível que pareça, em alguns desses casos concretos, NÃO SÃO IMPETRADOS RECURSOS. Combina-se com os licitantes que haverá rodízio dos vencedores para acalmar os ânimos...

3.9. Fracionamento de Licitações e Aditamentos Irregulares

As modalidades de licitações, conforme supramencionado, são escolhidas em função do objeto a ser licitado e do valor envolvido. Em tese, quanto maior o valor, maior a complexidade do processo e necessidade de transparência, sobretudo devido às quantias em jogo. Na modalidade convite, o ordenador de despesas pode escolher e convidar amigos, digo, interessados em participar do certame, não havendo necessidade de ampla divulgação do certame, o que ocorre, por exemplo, nos casos de concorrência.

Contudo, a modalidade convite comporta gastos de até R\$+80.000,00 (salvo obras e serviços de engenharia, cujo teto é de R\$+150.000,00). Assim, para viabilizar os esquemas, impedindo a participação de outros interessados que poderiam apresentar propostas mais interessantes para a administração, normalmente as compras e contratações são PARCELADAS com vistas a viabilizar a realização do certame via convite. Esse procedimento, além de prejudicar a competição e ser ilegal (a Lei de Licitações e Contratos veda), prejudica a economicidade, uma vez que a compra de grandes quantidades (mesmo com entrega parcelada) poderia gerar ganho de escala. Quem compra uma quantidade maior tem, geralmente, maior poder de barganha na negociação dos preços.

3.10. “Presentinhos” (Favorecimentos como Contraprestação)

Como reconhecimento e agradecimento pelo favorecimento em determinado edital (dirigido ou aditivado), contratação direta ou pagamento indevido, muitas entidades oferecem aos servidores lembrancinhas: hospedagens, passagens, automóveis, etc. Em determinadas situações, a Legislação estabelece como valor máximo de presente a ser recebido R\$ 100,00.

Salvo melhor juízo, entende-se que o recebimento de qualquer vantagem é, na melhor das hipóteses, anti-ética.

Lembro-me, enquanto oficial do exército, de um prestador de serviço que, tendo acabado de conhecer-me (tinha recém assumido uma função que envolvia contato com fornecedores), trouxe um envelope contendo um “presentinho”: 10% do valor da licitação que ele havia ganho. Ao perguntar o que era aquilo, fui informado que era a praxe do mercado; era uma prática institucionalizada do mercado direcionar 10% do objeto às pessoas que são responsáveis pela área de compras. Na ocasião, sugeri a ele que, ao invés de dar-me o dinheiro, fizesse um desconto no pagamento. Foi quando descobri que isso não era possível, em função do previsto na Lei de Licitações e Contratos. A proposta vencedora era a mais vantajosa e o valor era previamente ajustado. O reajuste só é possível, salvo melhor juízo, se for desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito/força maior, o que não aconteceu. A solução foi, diante do quadro, receber mais produtos para o quartel e com bastante cuidado: como iria contabilizar mercadorias que oficialmente não existiam?

3.11. Irregularidades na Cobrança da Dívida Ativa

A dívida ativa compreende créditos fiscais inscritos, cuja cobrança deve ser promovida por meio da Procuradoria local, de maneira célere e eficiente, conforme prevê a Constituição da República. Contudo, não raro, a estrutura disponibilizada é claramente deficiente, seja quanto ao espaço físico ou quanto à quantidade de servidores. Ora, tendo em vista que a agilização da cobrança desses valores implicaria em aumento da receita pública (em um cenário em que a arrecadação é insuficiente para atender às despesas em praticamente todas as esferas), não há por que não incrementar o processo. A não ser que haja interesse em manter a máquina praticamente parada (enormes quantias são devidas em muitos casos por aqueles que financiam as campanhas).

Há situações, ainda, em que os advogados do Estado trabalham dolosamente: por conhecerem a Legislação, seus meandros e peculiaridades, entram em contato com os devedores e negociam prazos e procedimentos que os favoreçam.

3.12. Inconsistências na Publicidade dos Atos Administrativos

Os atos administrativos (praticados por agentes públicos) têm como requisito de eficácia a publicação. Assim, para que sejam válidos e produzam efeitos, exige-se que sejam divulgados na imprensa oficial (Diário Oficial). Como exemplo, podemos citar a nomeação de servidores, a aprovação da Lei Orçamentária Anual, a celebração de contratos e a ratificação pela autoridade superior (nos termos da Lei de Licitações e Contratos), etc. A publicação, além de ser obrigatória, constitui um dos principais mecanismos de transparência dos atos praticados pelos gestores públicos, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, permitindo que o cidadão acompanhe o que é feito com os recursos que este destina ao governo por meio dos tributos.

Com o intuito de mascarar as maracutaias, determinados gestores simplesmente não publicam informações obrigatórias, ou

as publicam de maneira distorcida. Em boa parte dos casos, a publicação do extrato contratual é feita com omissão dos valores pactuados, com vistas a não despertar a atenção dos Órgãos de fiscalização.

Um dos casos mais interessantes consiste na publicação de editais de licitação em jornais de circulação local, notadamente periódicos locais. Para burlar a transparência, determinados prefeitos combinam com os donos do jornal uma tiragem especial (dois ou três exemplares) contendo as informações que deveriam ser divulgadas. Esses exemplares nunca irão circular. Na verdade, os que chegam a ser vendidos ou distribuídos correspondem a uma “outra” edição... Se, porventura, a informação vazar e ele for chamado para justificar uma eventual ausência de publicação, ele apresenta os dois ou três exemplares ajustados.

Como nem todo mundo guarda jornais velhos, o cruzamento de exemplares que poderia ser feito para justificar que o ato não foi publicado fica prejudicado. E mesmo que se consiga fazer, o prefeito pode alegar que houve mais de uma edição e que elas não conferem/são iguais por isso.

3.13. Fraudes na Aplicação dos Recursos do Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Figura 03.13.pdf

A criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef revela uma preocupação do legislador com o ensino fundamental, como veremos a seguir: os impostos em nosso país, nos termos do Código Tributário Nacional, têm como fato gerador uma situação independente de qualquer contraprestação estatal. Explicando: os impostos não são vinculados a nada. Assim, uma vez arrecadados, podem ser utilizados em qualquer coisa, não tendo ligação com

Órgão ou despesa. Nesse sentido, a arrecadação do IR e do IPI (na esfera federal) pode ser utilizada para qualquer objeto de gasto: salários, material de consumo, etc. Na esfera municipal, o IPTU e o ISS igualmente podem ser aplicados em qualquer coisa: merenda, escolas, etc. Dessa forma, dadas as características de nosso sistema tributário, a liberdade que os agentes políticos têm poderia resultar na aplicação de recursos em despesas que trariam especialmente vantagens de cunho político, eleitoral, sem uma preocupação estratégica, de longo prazo, comprometida com o desenvolvimento da nação. Por isso, foram criados os “fundos especiais”, dentre os quais inclui-se o Fundef. Trata-se de um fundo contábil em que determinadas receitas ficam vinculadas a determinadas despesas, garantindo que determinadas áreas sejam atendidas. No fundo da saúde (outro fundo especial), por exemplo, do total da receita de impostos, 15% é destinado a ações na área da saúde, função considerada importante. Sua regulamentação é dada por meio da Constituição da República (art. 169), pela Lei nº 4.320 de 1964 e por meio de sua Lei de criação. No caso do fundo analisado, vincula-se parte da arrecadação a gastos na função *educação*. Em especial, deve obedecer aos critérios mínimos abaixo destacados:

1. Os recursos do Fundo devem ser utilizados, integralmente, no ensino *fundamental* público do respectivo sistema de ensino.
2. O mínimo de 60% dos recursos anuais do Fundef deve ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público, podendo, até o ano de 2001, ser destinada parte desses recursos à capacitação (habilitação) de professores leigos, com o objetivo de habilitá-los ao exercício da docência.
3. O restante dos recursos (máximo de 40%) deve ser utilizado em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, de acordo

com o disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB).

Pelos motivos expostos, os fundos não são apreciados pelo chefe do Executivo, uma vez que a vinculação da aplicação restringe a autonomia na alocação dos recursos, impedindo o ordenador de despesas de gastar como quiser. Por isso, foram desenvolvidos mecanismos de burla, inclusive alguns “legais”, como veremos a seguir.

É sabido que gastos com obras correspondem a uma categoria que “traz” votos para os agentes políticos, sendo, ainda, uma das principais formas de “lavagem” de dinheiro. Determinado prefeito, bastante criativo em sua resposta ao Tribunal de Contas quando foi questionado acerca do desvio de dinheiro do Fundef para realizações de obras desvinculadas da educação (30% dos recursos haviam sido aplicados em asfaltamento de vias), justificou que as vias beneficiadas “nem eram tão longe assim das escolas”, e que asfaltando-as, melhoraria o acesso dos automóveis que levavam as crianças à escola (detalhe: a zona era rural e praticamente todos os alunos iam estudar a pé)...

Outros, mais cuidadosos, mascaram os nomes dos programas de trabalho com vistas a não chamar atenção dos gastos, induzindo que serão aplicados em benefício do ensino fundamental. Como em boa parte dos casos os auditores selecionam os programas a serem verificados pelo nome, alguns passam em branco...

A fim de receber mais recursos do fundo (cuja distribuição se dá em função do número de alunos matriculados e levantados por meio de pesquisa realizada pelo Ministério da Educação), alguns prefeitos matriculam os mesmos alunos em mais de uma escola, às vezes mudando um acento ou uma letra para que os sistemas informatizados não identifiquem.

Uma outra novidade “legal” introduzida há alguns anos atrás consiste na DRU – Desvinculação da Receita da União. De

acordo com a Lei de criação de cada fundo especial, os percentuais a serem destinados incidem sobre o total da receita, ou sobre o total da receita tributária, sobre o total da receita de impostos, etc. Não importando qual fosse a base de cálculo, os percentuais incidiriam sobre o total do montante apontado. A fim de driblar as leis de criação do fundo, iniciou-se, na esfera federal, a prática da DRU: ao invés dos cálculos serem efetuados sobre a base apontada, a União “desvincula parte da arrecadação”, impedindo que o cálculo seja feito sobre a base originalmente apontada pelo legislador. Com isso, ganha-se, novamente, autonomia para destinação dos recursos, inviabilizando a intenção original do legislador.

Por fim, cumpre ressaltar que o Fundef será substituído pelo Fundeb. De maneira geral, respeitadas as diferenças existentes, a finalidade e a metodologia são bastante similares, dando margem, portanto, à ocorrência dos mesmos desfalques.

3.14. Fraudes na Execução Orçamentária

Existem três grandes leis em matéria orçamentária: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. A primeira corresponde ao plano de governo, onde são colocados todos os programas de trabalho que serão executados nos próximos quatro anos. Ou seja, tudo que será posteriormente realizado deve figurar antes no PPA, como por exemplo: construção de escolas e de hospitais, remuneração de servidores, aquisição de bens, manutenção de estradas, etc. A LDO definirá prioridades (saúde, educação, transportes, etc.) a serem observadas quando da elaboração do orçamento, evidenciando as preocupações e metas do governo para o exercício seguinte. A LOA evidenciará a previsão de arrecadação (receita prevista) para o próximo ano e maneira como serão aplicados os recursos (despesa fixada).

Cumpre destacar que, quanto à natureza, o Orçamento Público é uma Lei, em sentido formal (quanto à forma, rito e

competência), e um ato administrativo, quanto ao aspecto material (matéria, assunto tratado no orçamento). No que diz respeito ao primeiro aspecto (formal), tem seu rito descrito na Constituição da República – CR/88 (no que tange ao Orçamento da União), dos Estados (no que se refere ao Orçamento dos Estados) ou na Lei Orgânica dos Municípios (quanto aos orçamentos Municipais). O Poder Executivo tem a *iniciativa* e o Poder Legislativo a *competência*, podendo, inclusive, este último, alterar a proposta encaminhada, nos termos do art. 166 da CR/88.

Importante: O orçamento também é chamado de Lei Orçamentária Anual – LOA.

No que se refere ao segundo aspecto, ele também é um Ato Administrativo, mas apenas quanto ao sentido material. Isso porque a matéria inserta na LOA é típica de um Ato Administrativo, uma vez que trata de previsão de receitas para o próximo exercício e fixação de despesas (a maneira como as receitas serão gastas: pessoal, material de consumo, mensalão, digão, manutenção, etc.). Difere, portanto, de uma Lei em sentido material e formal como o Código Penal, por exemplo. Os assuntos lá contidos, sim, são típicos, característicos de Lei.

A Constituição prevê, ainda, em seu art. 165, que a LOA conterá três orçamentos, a saber:

“§ 5º – A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

I – O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

II – O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

III – O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

Nesse diapasão, a Carta Magna regulamenta, ainda, uma série de vedações que deverão ser observadas, dentre as quais destacamos a constante no inciso 5º:

“Art. 167 – São vedados:

I – (...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Uma vez que a competência orçamentária é do Poder Legislativo, as alterações na LOA somente podem ser levadas a efeito com autorização dele. Assim, se o Executivo quiser efetuar uma mudança em determinada ação realocando recursos de um programa para outro ou realizando uma nova despesa, a alteração deverá passar pelo Parlamento. Essas alterações são promovidas por meio dos mecanismos conhecidos como créditos adicionais.

Tais créditos são, portanto, autorizações concedidas ao chefe de Poder para que ele realize despesas além (ou de forma diferente) do que estava previsto no orçamento. Na prática, corresponde a uma autorização concedida pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo. É necessário que essa autorização seja concedida por meio de Lei, uma vez que o orçamento no Brasil é uma Lei (LOA), e para modificá-la, é preciso outra Lei. Nessa toada, caso o Poder Executivo arrecade um valor maior que o previsto (superávit na arrecadação), solicitará que o orçamento seja alterado, aumentando-se o poder de gasto. Assim, encaminhará ao Parlamento um projeto de Lei pleiteando autorização para gastar um valor a maior em determinado programa de trabalho. Tendo em vista que a iniciativa no processo orçamentário compete ao Poder

Executivo, somente ele poderá fazer esse encaminhamento. Ou seja, caso outro chefe de Poder (Judiciário ou Ministério Público) queira aumentar seu poder de gasto, deverá negociar sua solicitação junto ao Executivo. De acordo com a Lei nº 4.320/64, que trata de Normas Gerais de Direito Financeiro, os créditos adicionais compreendem três espécies: Suplementares, Especiais e Extraordinários. Os primeiros objetivam reforçar a dotação (montante destinado na LOA) inicialmente prevista no orçamento, cujos valores foram insuficientemente previstos para contemplar os gastos do Exercício. *O programa de trabalho está contemplado no orçamento*, mas o valor previsto foi insuficiente para sua conclusão. Ex: Acréscimo de despesa com pessoal, por aumento dos vencimentos ou subestimativa da previsão (erro no planejamento).

Os especiais destinam-se a atender programas de trabalhos novos, que não estavam inicialmente previstos no orçamento. Ex: Criação de um novo órgão.

Os extraordinários contemplam gastos dirigidos para situações emergenciais (guerra, calamidade ou comoção). Ex: Decretação de estado de calamidade pública.

Será apresentado, a seguir, um quadro contendo as principais diferenças entre eles:

	Suplementar	Especial	Extraordinário
Finalidade	Reforço de dotação	Programas novos	Situações emergenciais
Autorização Prévia do Legislativo	Sim	Sim	Não, porém é obrigado a apresentar a prestação de contas
Vigência	No exercício	No exercício	No exercício
Prorrogação	Não admite	Admite	Admite
Abertura	Decreto Executivo	Decreto Executivo	Medida Provisória (União) ou Decreto Executivo (Estados e Municípios)

Origem (Precisa demonstrar?)	Sim	Sim	Não
------------------------------	-----	-----	-----

Uma vez autorizados pelo Poder Legislativo, presidente, governadores e prefeitos podem empenhar (executar) as despesas correspondentes. Para isso, deverão abrir os créditos adicionais por meio de Decretos (Suplementares ou Especiais) ou Medida Provisória (caso da União e dos Estados e Municípios que possuírem essa modalidade de Diploma Legal), no caso do crédito adicional extraordinário. Assim, é possível inferir que a utilização desses valores é complexa, tendo em vista que depende de Lei (autorizativa) e de Decreto (abertura). Vale ressaltar que, a fim de não prejudicar os trabalhos do Poder Legislativo, inflando a pauta com dezenas de projetos de Lei de créditos adicionais, é comum a LOA já trazer, de plano, uma autorização para o Executivo abrir créditos adicionais até um determinado limite (normalmente 20%), em caso de excesso de arrecadação ou remanejamento, por exemplo. Assim, fica previamente autorizado o chefe do Poder a movimentar e ajustar os créditos para atender adequadamente às necessidades da população. Vale ressaltar que esse percentual de autorização pode variar de ano a ano, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Aí está o problema: a autorização prévia concedida ao Chefe do Executivo é, na verdade, uma espécie de cheque em branco. Na prática, ele fica livre para remanejar o que melhor lhe aprouver, gastando onde lhe for mais conveniente, nem sempre de acordo com a vontade do povo. Embora o percentual possa parecer pequeno (20% do total), se considerarmos o montante normalmente gasto com pessoal (50%) e com juros (20 a 30%) onde não há necessidade ou interesse de remanejamento, a autorização acaba por contemplar quase todo o resto. Assim, o orçamento acaba por ser uma peça de ficção, um plano de intenções

passível de alteração ao sabor de quem **comanda**.³

Considerando o exposto, passa a fazer sentido os escritórios de *lobby* sediados na maior parte das vezes em Brasília que brigam por inclusão de programas de trabalho na LOA com valores irrisórios, chegando, em algumas situações a centavos! Isso mesmo: é feito um esforço para incluir determinada categoria de despesa na LOA para que, uma vez aprovada, o Executivo destine a fatia de recursos que lhe convier para ela.

Tendo sido autorizado, o crédito deverá ser realizado no exercício da abertura (vigência), pelo princípio da anualidade. Contudo, caso o ato de autorização tenha sido concedido nos *últimos quatro meses* do ano, o mesmo poderá ser reaberto pelo saldo remanescente no exercício seguinte, por meio de novo Decreto. Essa prorrogação vale para os créditos especiais e extraordinários, somente.

3.15. Cancelamento Ilegal de Empenhos Usando como Justificativa a “Regra de Ouro” Prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Com vistas à regularização da gestão pública, notadamente a regra de que “só é possível gastar o que temos no bolso”, a LRF determinou que as dívidas feitas por um governo devem ser integralmente pagas dentro dele. Isso objetiva não comprometer a gestão seguinte, obrigando o próximo administrador a pagar compromissos anteriores e deixando de fazer o que estava previsto na Lei Orçamentária Anual para o seu respectivo ano.

Há algum tempo atrás, era prática comum realizar a despesa e deixar a “banana” para o próximo Chefe de Poder. A partir de 2000, somente é possível deixar dívidas (devidamente

³Recomenda-se, para quem deseja aprofundar os conhecimentos sobre administração financeira e orçamentária no setor público, a obra: *Orçamento Público*, do mesmo autor.

registradas na contabilidade) se junto com a dívida for deixado o dinheiro para pagá-la. O que a princípio parece não ter sentido (por que deixaria a dívida e o dinheiro para cobri-la se posso simplesmente pagá-la?), é razoável tendo em vista os estágios em que ocorre a despesa pública: o empenho (compromisso orçamentário), a liquidação (entrega da mercadoria/serviço pelo fornecedor) e o pagamento. Considerando estas etapas, só deve ser realizado o crédito na conta do fornecedor após este ter feito a sua parte; quando isto ocorre, a despesa está liquidada.

A ilegalidade ocorre quando o gestor, no último ano do mandato e sem dinheiro em caixa para deixar as dívidas para o ano seguinte, resolve cancelar as despesas liquidadas com vistas a evidenciar uma situação contábil adequada. Essas despesas liquidadas não podem ser canceladas (como regra geral) uma vez que o contratado já entregou a mercadoria ou prestou o serviço. Aí está a fraude! Alguns agentes políticos simplesmente fazem com que desapareçam os processos administrativos que tratavam dessa despesa, de forma a não deixar registros; outros, menos competentes, conseguem cancelar despesas que não têm como deixar de serem pagas, tais como luz, água, telefone, etc.

É por este motivo que muitos fornecedores não contratam com a administração pública em final de mandato; o risco de ficar com “o pires na mão” é muito alto.

3.16. Contratação de Entidades “Sem Fins Lucrativos”: ONGs e Fundações

Uma das hipóteses de dispensa de licitação (art. 24, XIII da Lei de Licitações e Contratos) é a contratação de instituições nacionais incumbidas regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, desde que a pretensa contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional.

Essa brecha dada pela Lei pode ser interpretada como o câncer da administração pública. O que deveria ser um mecanismo de valorização das instituições sérias e competentes (e existem muitas) traduziu-se em um dos principais mecanismos de lavagem de dinheiro. A contratação é feita de forma direta, sem licitação, sem concorrência (em sentido amplo), normalmente por valores superfaturados.

Por este motivo, tantos agentes públicos têm ONGs em seu próprio nome (ou em nome de pessoas próximas). E o que é pior: criar uma dessas instituições é trivial. Aí, para fazer a maracutaia, basta ter um amigo na administração pública.

4. Fraudes Tributárias

O Brasil tem uma das maiores cargas tributárias em todo o mundo. Dentre os principais tributos, é possível destacar: IR – Imposto de Renda; IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados; IE – Imposto sobre Exportação; I.I. – Imposto sobre Importação; IOF – Imposto sobre Operações Financeiras; CPMF – Contribuição Provisória (ou permanente...) sobre Movimentação Financeira; IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana; IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores; ICMS –

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Telecomunicação e Transporte Interestadual e Intermunicipal; ISS – Imposto sobre Serviços, Contribuição Social, etc. Em virtude da alta carga tributária, muitas das vezes injusta e desproporcional, nem todos os contribuintes buscam mecanismos honestos de minimizar o impacto sobre sua renda e patrimônio. É o que veremos a seguir.

4.1. Declarações de Imposto de Renda

Figura 04.1.pdf

A fim de pagar menos imposto ou reaver o que ficou retido na fonte no todo ou em parte, muitos contribuintes “fabricam” despesas com vistas a apresentar uma base de cálculo menor e, conseqüentemente, um imposto menor. Dentre as despesas preferidas, está a com saúde. São consultas com médicos de todas as especialidades e psicólogos (também dedutíveis) de todas as escolas de pensamento. Em muitos casos, os gastos dessa natureza chegam a 70% dos rendimentos brutos. Desconhecem, contudo, que há critérios de malha (Revisão interna de declarações) estabelecidos com a finalidade de evidenciar essas declarações: o fato de 100% dessas despesas serem dedutíveis não quer dizer que a Receita Federal não fiscalizará: atingindo determinado montante, a declaração é separada para análise. Esse valor, que não deve ser ultrapassado por quem, de fato, não detém os comprovantes de despesas realizadas, normalmente não é disponibilizado para a população. Alguns especulam que, recentemente, tem ficado na faixa de R\$ 20.000,00.

Uma das manobras utilizadas pelos fraudadores é a compra de recibos: consegue-se “no mercado” recibos “quentes” pagando-se de 5 a 10% do valor de face, gerando economias de até 27,5%.

Outro mecanismo bastante utilizado é a inclusão de

dependentes inexistentes na declaração: há contribuintes que incluem o cachorro, o papagaio, a sogra, etc., quando, na verdade, o rol de dependentes citado no programa é exaustivo e não comporta “novidades”. A fim de coibir a inclusão desses fantasmas ou mesmo evitar-se que mais de um declarante coloque o mesmo dependente, a Receita Federal inovou com o campo “CPF” do dependente. Isso permite o cruzamento automático de informações e evidenciação das fraudes.

4.2. Fraudes no Pagamento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI

O ITBI incide sobre o valor (venal) do imóvel, de acordo com o cadastro mantido na Prefeitura (esse tributo é de competência Municipal). Esse valor, apurado de acordo com critérios próprios, nem sempre coincide com o valor praticado no mercado, chegando, em alguns casos, a haver discrepâncias enormes. Por ocasião da transferência do imóvel, objetivando pagar menos imposto, é comum comprador e vendedor ajustarem um valor a ser registrado na escritura menor que o valor real da transação. Isso é feito uma vez que, apontada a diferença entre o valor declarado pelas partes e o registrado pelo Poder público, o tributo é calculado sobre o maior valor. Assim, é comum subvaliarem a base de cálculo a fim de que incida menos imposto.

Essa maneira de proceder expõe tanto o adquirente quanto o vendedor, muitas das vezes simplesmente porque desconhecem a Legislação. Na maior parte das Prefeituras, existem pedidos de revisão do valor a ser recolhido que geralmente são aceitos pela fiscalização. Levando-se em consideração o estado de conservação do imóvel, a circunvizinhança e outros fatores, o diretor da repartição tem autonomia para ajustar o valor. Ou seja, é possível fazer a coisa de maneira honesta, sem ter que incorrer em crime.

4.3. Notas Fiscais Cauçadas

Por ocasião do faturamento de bens e serviços, dependendo dos tributos e da esfera de governo, são extraídos documentos fiscais a serem entregues ao comprador/tomador, ficando as demais vias no talonário para fins de registro e fiscalização por parte do governo.

A fim de reduzir a carga tributária, vendedor e comprador às vezes ajustam um valor menor a ser registrado no documento fiscal. Quando isso não é possível, o vendedor, unilateralmente, preenche a nota com montantes diferentes: a via entregue ao contratante com o valor total; a que será fiscalizada, com valor menor. Como o preenchimento costuma ser simultâneo (com folhas carbonadas), coloca-se algo entre a primeira e as demais vias (uma prancheta de madeira, por exemplo). Dessa forma, o contratante recebe sua via com o valor correto e o fraudador, em um segundo momento, completa sua via com uma quantia menor. Esse tipo de fraude é muito difícil de ser descoberto. Na maioria dos casos, a improbidade somente é revelada quando uma das duas empresas é auditada ou investigada e parte-se para a confrontação com as quais mantém negócios.

Outra forma de investigar este tipo de fraude consiste em verificar o valor de mercado do item ou serviço similares praticados por outras entidades. Isso é possível porque os fraudadores se “empolgam” com a impunidade e passam a diminuir os valores das notas fiscais cada vez mais, o que tornaria o negócio inviável caso os montantes fossem reais.

Vale a pena, ainda, verificar o custo da mercadoria que é vendida; o fraudador não costuma ter o cuidado de analisar se o valor que ele coloca no documento fiscal de saída é até menor que o preço praticado na entrada. Quem venderia algo por uma quantia menor que paga em sua aquisição?

4.4. Incompatibilidade da Movimentação Bancária com os Rendimentos Declarados

A movimentação financeira do declarante deve ser compatível com os rendimentos na declaração de ajuste (imposto de renda). Se a pessoa ganha R\$ 100.000,00 por ano e movimenta em sua conta-corrente R\$ 1.000.000,00, há indícios de irregularidade. Para apuração, normalmente são consideradas todas as entradas ou saídas de valores, seja em dinheiro, cheque ou crédito. Nesse sentido, o poder informacional da CPMF é fabuloso.

A Receita Federal pode, inclusive, se entender razoável, utilizar-se de alguns parâmetros para identificar a incompatibilidade mencionada. Por exemplo: caso o contribuinte movimente até cinco vezes os rendimentos declarados durante o ano (considerados, também, os gastos com cartões de crédito no Brasil e no exterior), a declaração não seria separada para análise (retenção em malha de valor). A partir daí, seria examinada de forma mais minuciosa. Cumpre destacar que as regras de acesso à movimentação bancária, no âmbito federal, estão previstas no Decreto nº 3.724, de 2001, que regulamentou a Lei Complementar nº 105, de 2001.

A prática corrente no mercado consiste em, na medida do possível, para quem percebe (recebe) valores em cheque, repassá-los ou pagar contas e dívidas com eles, de modo que o valor nem chegue a transitar pela conta.

4.5. Ganho de Capital

Uma outra forma de sonegação fiscal é o não-pagamento do imposto devido sobre o Ganho de Capital (lucro na venda de ativos).

É também comumente praticado por grande parcela da população que não se sente culpada ou “criminoso” por estar agindo em desconformidade com a legislação vigente.

A apuração dos Ganhos de Capital deve ser efetivada pela pessoa física que, em relação a bens, direitos ou participações societárias:

1. efetuou alienação, a qualquer título, de bens móveis, imóveis ou direitos de qualquer natureza, tais como casa, apartamento, terreno, terra nua (imóvel rural), sala ou loja, veículo, aeronave, embarcação, jóia, objeto de arte, de coleção, antigüidade, linha telefônica, direito de autor, de invento e patente, título de clube, quota ou quinhão de capital, participação societária, salvo se negociada em bolsas de valores no Brasil;
2. recebeu parcela(s) relativa(s) a alienação a prazo/prestação efetuada em anos anteriores, cuja tributação foi diferida; nesse caso, apenas devem ser preenchidas as fichas Identificação e Cálculo do Imposto;
3. efetuou, quando equiparada à pessoa jurídica, alienação de bens móveis, imóveis ou direitos não abrangidos pela equiparação.

A apuração é dispensada quando se tratar de:

1. alienação de imóvel adquirido até 1969;
2. alienação de bem ou direito ou conjunto de bens ou direitos de mesma natureza, em um mesmo mês, de valor até:
I – R\$ 20.000,00, no caso de alienação de ações negociadas no mercado de balcão;
II – R\$ 35.000,00, nos demais casos; e
3. alienação, por valor igual ou inferior a R\$ 440.000,00, do único bem imóvel que o titular possua, desde que não tenha efetuado, nos últimos cinco anos, alienação

de outro imóvel a qualquer título, tributada ou não.

Vale ressaltar que para efeito dos limites de R\$ 20.000,00, R\$ 35.000,00 e de R\$ 440.000,00, deve ser considerado o valor total da alienação e não apenas o valor da torna quando se tratar de permuta com recebimento de torna (parcela) em dinheiro.

Recentemente, a Lei nº 11.196 (de 2005) estabeleceu outras isenções além das listadas, como, por exemplo, a isenção do imposto de renda no ganho auferido por pessoa física residente no País na venda de imóveis residenciais, desde que o alienante, no prazo de 180 dias contado da celebração do contrato, aplique o produto da venda na aquisição de imóveis residenciais localizados no País.

Ocorre que, como no caso do “carnê-leão” o recolhimento deve ser realizado de forma espontânea, ou seja, por iniciativa do contribuinte. E é aí que acontecem as fraudes.

Os contribuintes que auferem ganhos em alguma das operações acima listadas valem-se da dificuldade de controle por parte da Receita Federal e, simplesmente, não recolhem o tributo. Ainda, a maioria dos que o recolhe, o faz por valores menores que o real, já de acordo (conluio) com a outra parte da transação.

4.6. Redução Indevida de Receita Declarada com Fins de Sonegação do ICMS

A redução indevida de receita declarada com fins de sonegação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS por parte de empresas é muito comum, principalmente no ramo de comércio a varejo, como lojas e restaurantes, onde normalmente a entrada de valores em espécie (dinheiro) é muito freqüente.

As empresas deliberadamente utilizam-se do não-registro da totalização das entradas, gerando assim uma conseqüente

redução da Receita de Revenda de Mercadoria, diminuindo, então, a base de cálculo para a incidência do ICMS.

Ocorre que se torna difícil fundamentar a denúncia, visto que, na maioria dos casos, inexistem documentos hábeis, tampouco de procedimentos que comprovem o recebimento do dinheiro.

4.7. Segregação de Empresas para Fins de Adoção do Lucro Presumido

Figura 04.7.pdf

Para atingir uma redução da carga tributária de suas operações, as empresas prestadoras de serviços normalmente adotam a metodologia de apuração do imposto sobre a renda e da Contribuição Social com base no lucro presumido (receita bruta até R\$ 48 milhões), o que é completamente legal.

Ocorre que, para que os limites para a adoção do lucro presumido sejam obedecidos, as empresas decidem pela constituição de outra empresa para “dividir” faturamento. É aí que começa a ilegalidade, uma vez que a criação dessa nova empresa serve apenas para “burlar” a fiscalização, pois tratam-se da mesma empresa de fato.

Diante dos fatos apresentados, as autoridades fiscais poderão questionar a estrutura adotada, argumentando que a mesma só foi implementada com o objetivo de reduzir impostos. Tal entendimento pode ser verificado com base na descrição da decisão citada abaixo:

“CRIAÇÃO DE VÁRIAS EMPRESAS PARA OPTAR PELO LUCRO PRESUMIDO – Há evasão ilegal de tributos quando se criam oito sociedades de uma só vez, com os mesmos sócios que, sob a aparência de servirem à revenda dos produtos da recorrente, têm, na realidade, o objetivo admitido ao evadir tributo, ao abrigo da tributação litigada (lucro presumido)”. (Acórdão nº

“CRIAÇÃO DE VÁRIAS EMPRESAS PARA OPTAR PELO REGIME DO LUCRO PRESUMIDO – Constituídas foram, no mesmo dia, de uma só vez, pelas mesmas pessoas físicas, todas sócias da autora, oito sociedades com o objetivo de explorar comercialmente, no atacado e no varejo, calçados e outros produtos manufaturados em plástico, no mercado interno e internacional. Tais sociedades, em decorrência de suas características e pequeno porte, estavam enquadradas no regime tributário de apuração de resultados com base no lucro presumido, quando sua fornecedora única, a autora, pagava o tributo de conformidade com o lucro real. Legitimidade da autuação do Fisco, em relação à receita não-tributada na autora; reconhece-se a recorrente, apenas, o direito de compensação do imposto pago pelas aludidas empresas”. (Tribunal Federal de Recursos – Apelação Cível 115.478)

4.8. Caixa “Dois” e “Estouro de Caixa”

Figura 04.8.pdf

O chamado “caixa dois” compreende valores que transitaram pela empresa, mas que não foram contabilizados (ou foram, a menor). Modernamente, é chamado de “Recursos não-contabilizados”, *sabidamente prática comum no Brasil*, conforme enunciado por uma autoridade recente da esfera federal. Dentre os caminhos mais utilizados para rastrear essas operações ilícitas, como acompanhamento por meio da movimentação financeira e CPMF (cujo ganho informacional para o governo é estrondoso!), o estouro de caixa é um dos mais curiosos. Caso concreto: determinado contador (desatento) examina o saldo inicial da conta caixa para fins de planejamento dos valores a serem pagos durante o mês. Aí, considerando uma operação de venda recebida mas não-contabilizada, torna a considerar o novo saldo de caixa (real) para pagamento de contas, o que acaba acontecendo. No final do mês,

depois de ter escriturado diversas outras operações no livro diário (obrigatório para as empresas em geral, com escrituração cronológica), percebe que o saldo da conta caixa tornou-se negativo durante o mês. É quando se dá conta de que fez besteira...

4.9. Notas Fiscais “Frias”

“Quem precisa de inimigos?”

“Um companheiro de pescarias e íntimo de Lula foi flagrado com uma pilha de notas frias para amparar gastos de dinheiro público destinado a treinar trabalhadores – um negócio no qual tinha como sócio o hoje braço direito do ministro da Casa Civil, José Dirceu.”

Alexandre Oltramari – “Veja” On-line – Edição 1.855 –
26 de maio de 2004

Figura 04.9.pdf

Argumentando não “suportarem” as altas cargas tributárias conferidas às organizações, muitas têm procurado vários meios de diminuí-las, mas nem sempre buscam maneiras lícitas.

Uma das maneiras encontradas para efetivar esta “burla” ao sistema tributário é a “compra” de notas fiscais “frias” para aumentar suas despesas, e, assim, pagar menos impostos.

Entretanto, na maioria dos casos, essas notas não são utilizadas apenas para fins tributários, elas servem para encobrir desfalques ou desvios de verbas, como no caso da reportagem da “Veja” On-line, em que as notas fiscais “frias” seriam utilizadas para “amparar”, ou seja, encobrir gastos.

As notas fiscais “frias” podem ser de empresas que não existam física ou juridicamente ou de empresas que funcionam normalmente e emitem notas com itens superfaturados ou baseados em sobrepreço.

A maneira mais simples de emissão de notas “frias” é o chamado “talonário duplo”. Nestes casos, a nota fiscal “quente” é emitida com os valores normais, ou seja, corretos, e a nota “fria” (falsa) é emitida com os valores desejados para contribuintes de outros Estados, valendo-se da prerrogativa da impunidade, pois a fiscalização estadual se restringe ao Estado.

A outra forma mais comum, é a emissão de notas completamente falsas, ou seja, de empresas que não existem, com dados inventados ou copiados de alguma outra empresa. É muito difícil de ser rastreada e/ou fiscalizada. Vale dizer que algumas vezes (não a maioria) o recebedor da nota fiscal pode não saber que a nota é “fria” e aceitá-la normalmente em sua contabilidade.

Existem casos em que a empresa registra roubo ou extravio do talão de nota fiscal (que foi confeccionado legalmente) sem o mesmo ter sido roubado ou extraviado de fato. Depois, as notas são utilizadas livremente. Simular roubos e registrar boletins de ocorrência policial é artifício muito usado por empresários desonestos.

Outra fraude ocorre através da emissão de notas fiscais com validade vencida. Por exemplo, a nota fiscal tem validade para emissão até 30/01 e o fraudador a emite em 02/02.

Para configurar a fraude, deve-se ter atenção a todos os detalhes descritos nos documentos fiscais, em especial, as datas, valores, logotipos, endereços, numeração e diagramação das notas. Esses elementos podem fornecer indícios de fraude que serão investigados mediante as técnicas de circularização (diligência), triangulação, ou mesmo de rastreamento.

É importante mencionar que algumas empresas sérias têm tido muita “dor de cabeça” para provar sua idoneidade depois de terem seus dados “clonados” para a emissão de notas “frias”, ou seja, a nota foi feita ilegalmente e usada sem o consentimento da empresa. Isto tornou-se mais comum visto que hoje em dia

conseguimos todos os dados na Internet.

4.10. Abertura de Filiais Fantasmas para Recolhimento de ISS

Figura 04.10.pdf

É muito mais comum do que se imagina a figura da empresa-fantasma, que inexistente legalmente ou de fato. Estas empresas estão sempre envolvidas nos processos de fraude e corrupção.

As empresas-fantasmas podem existir para facilitar vários tipos de fraudes, como, por exemplo, participação de concorrência em licitações, emissão de notas “frias”, etc.

Neste caso iremos nos ater à criação de filiais fantasmas para faturamento e conseqüente pagamento reduzido de ISS (Imposto sobre Serviços).

Ocorre que, na maioria dos centros urbanos, onde a grande parte das empresas é sediada, a alíquota do ISS é de 5% para a maioria dos serviços. Dessa forma, a fim de gerar receita para sua cidade, vários prefeitos de pequenos Municípios estipularam uma alíquota de ISS reduzida para empresas que ali se instalassem.

De fato, tornou-se um grande atrativo. Entretanto, várias empresas passaram a criar um modo de auferir este benefício fiscal sem, de fato, estarem estabelecidas na localidade. Assim, as empresas, utilizando-se de má-fé, passaram a abrir filiais-fantasmas nesses Municípios ou até mesmo transferir sua sede social (sem transferir suas operações de fato) apenas para realizarem seu faturamento (emitir a nota fiscal com o endereço do Município que oferece alíquotas reduzidas) e pagar menos ISS.

De acordo com a recente Lei Complementar nº 116/03 (LC nº 116/03), publicada no Diário Oficial da União em

01/08/2003, o serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta de estabelecimento, o do domicílio do prestador.

A doutrina majoritária acompanha esse entendimento. Como regra geral para a tributação dos serviços, o ISS devido deverá ser recolhido no Município onde se localiza o estabelecimento prestador.

Nesse sentido, a Lei Complementar prevê ainda que o estabelecimento prestador deve configurar unidade econômica ou profissional, ou seja, de acordo com o Código Civil, deverá representar um complexo ou conjunto de bens, corpóreos e incorpóreos, organizados para a produção ou circulação de bens ou serviços.

Vale mencionar, entretanto, que, para atender às peculiaridades de determinados serviços, a Lei Complementar estabelece algumas exceções à regra geral acima mencionada. Por exemplo, serviços de construção civil, hidráulica, elétrica e assemelhadas e acompanhamento e fiscalização de obras são considerados prestados e o imposto devido no local da execução (da obra).

Infelizmente, o que ocorre na prática é que as empresas ignoram a legislação vigente, abrem suas filiais fantasmas em um Município que possua alíquota de ISS reduzido, e, mesmo sem ter nenhum tipo de operação comercial nestes Municípios, ignorando a Lei, efetivam seu faturamento nestes Municípios, auferindo o benefício fiscal ilegalmente valendo-se da dificuldade de fiscalização.

4.11. Sonegação Fiscal

“Acusados de sonegação e lavagem de dinheiro driblam punições criminais, mas não tem conseguido escapar da Receita.”
Jailton de Carvalho – Jornal “O Globo” de 10/12/2006 –

Esta é a maneira de fraude mais comum praticada por pessoas físicas, até mesmo pelas que se dizem idôneas e que nunca cometeram nenhum ato de improbidade. É que a sonegação tornou-se prática tão comum em nossa sociedade que sequer damos conta que estamos praticando tal ato.

O jornalista Jailton de Carvalho narra em sua reportagem ao Jornal “*O Globo*” que empresários, lobistas e políticos acusados em grandes esquemas de corrupção, sonegação de impostos e lavagem de dinheiro, entre outros crimes, podem driblar punições criminais impostas pela Justiça, porém, estão com dificuldades de escapar das garras da Receita Federal.

Mas se enganam os que pensam que apenas os grandes empresários, políticos corruptos ou cidadãos considerados “ricos” são os únicos fraudadores... Até as pessoas moralmente corretas são tentadas a sonegar impostos em função da indignação causada pela alta carga tributária a qual estão sujeitas.

A tributação do imposto de renda sobre os rendimentos das pessoas físicas pode ocorrer de duas formas: retidas na fonte pelos tomadores dos serviços (difíceis de serem fraudadas, uma vez que não são acessíveis ao contribuinte) ou recolhidas espontaneamente através de DARFs conhecidos como “carnê-leão” quando tratarem-se de rendimentos recebidos de outras pessoas físicas ou do exterior (como receitas de aluguéis, por exemplo). Neste último, é que a maioria das fraudes ocorre, uma vez que a maioria dos contribuintes não efetua este recolhimento espontaneamente.

O “carnê-leão” é o recolhimento mensal obrigatório do imposto de renda das pessoas físicas, a que está sujeito o contribuinte residente ou domiciliado no Brasil, que recebe rendimentos de outra pessoa física ou do exterior. O pagamento do “carnê-leão” é devido quando o rendimento recebido, depois das

deduções permitidas, for superior ao limite de isenção da tabela progressiva mensal.

Estão sujeitos ao pagamento do “carnê-leão” os seguintes rendimentos recebidos de pessoa física e de fonte situada no exterior:

1. Trabalho sem vínculo empregatício.
2. Locação e sublocação de bens móveis e imóveis.
3. Arrendamento e subarrendamento.
4. Pensões, inclusive alimentícias, ou alimentos provisionais, mesmo que o pagamento tenha sido feito através de pessoa jurídica.
5. Prestação de serviços a embaixadas, repartições consulares, missões diplomáticas ou técnicas ou a organismos internacionais.
6. Prestação de serviços de representante comercial autônomo, intermediário na realização de negócios por conta de terceiros.
7. Emolumentos e custas dos serventuários da Justiça, como tabeliães, notários, oficiais públicos e demais servidores, quando não forem pagos exclusivamente pelos cofres públicos.
8. Prestação de serviços de transporte de cargas – no mínimo 40% do total dos rendimentos recebidos.
9. Prestação de serviços de transporte de passageiros – no mínimo 60% do total dos rendimentos recebidos.
10. Rendimentos decorrentes da atividade de leiloeiro.

O que ocorre, na maioria dos casos, é que o contribuinte simplesmente “ignora” a obrigatoriedade de recolhimento e não recolhe o “carnê-leão”, burlando, assim, o sistema tributário nacional.

Várias medidas têm sido tomadas pela Receita Federal com vistas a aprimorar o controle sobre os pagamentos efetuados por pessoas físicas, como, por exemplo, a obrigatoriedade do tomador do serviço informar em sua Declaração de Ajuste Anual todos os pagamentos feitos durante o ano (constando nome e CPF), mesmo que estas despesas não sejam dedutíveis para fins de apuração de seu imposto. Esta medida tem obrigado muitos sonegadores a registrar a totalidade de seus rendimentos, entretanto, muitos ainda combinam “preços menores” com a condição que nenhum dos dois informe a transação em suas respectivas Declarações de Imposto de Renda.

Como caso concreto lembro-me de um amigo que procurava um apartamento para alugar e foi informado pela proprietária que o valor do aluguel teria redução de 10% do valor combinado caso ele acordasse em não declarar este pagamento à Receita Federal.

Outro ponto importante é que para os brasileiros e para os estrangeiros considerados residentes fiscais no Brasil, a tributação é feita com bases mundiais. Isso significa que, até mesmo os valores percebidos no exterior (mesmo que provenientes de serviços lá prestados) são passíveis de tributação no Brasil.

Vale ressaltar que alguns países possuem tratado de reciprocidade com o Brasil, garantindo que o imposto pago no exterior sobre os rendimentos lá percebidos podem ser compensados com o imposto a pagar no Brasil sobre esses rendimentos (apenas estes). Assim, caso o contribuinte pague uma alíquota maior de imposto no exterior, essa diferença não pode ser utilizada para compensar impostos devidos sobre rendas brasileiras.

Manutenção de conta no exterior, por meio de recursos transferidos ou recebidos diretamente de outras contas já no exterior são indícios de que pode ter ocorrido sonegação fiscal na operação.

4.12. Transferência de Passivo Fiscal e Previdenciário para outras Empresas

O patrimônio de uma empresa é constituído por bens (máquinas, equipamentos, imóveis), direitos (duplicatas a receber) e obrigações ou dívidas (fornecedores, impostos a pagar e empréstimos a pagar).

Com o intuito de melhorar as demonstrações contábeis (apresentando uma situação econômico-financeira mais confortável) ou simplesmente fugir do pagamento de tributos e contribuições, alguns empresários, “pouco ortodoxos”, valem-se de procedimentos ilegais (evasão fiscal).

Um dos mecanismos de evasão fiscal utilizado é o hábito de descarregar o passivo em outra empresa, sobretudo as dívidas junto ao governo, e, depois, fechá-la. Essa prática permite que uma das empresas do grupo esteja sempre “limpa”, munida das certidões negativas obrigatórias, por exemplo, para quem quer participar de licitações e negociar com o Poder Público.

O esquema é operacionalizado de diversos modos: por exemplo, registrando os funcionários na empresa que será fechada, denominada aqui empresa “veículo”. Fatura-se alguma coisa nela, suficiente para serem pagos os salários mas não os encargos (que chegam a representar metade dos gastos da folha de pagamento, às vezes mais). Sabendo-se que a fiscalização de maneira geral dificilmente acompanha as operações da entidade no começo de sua existência, após alguns anos encerram-se as atividades alegando insolvência ou algo do tipo. Nessa mesma linha, caso se deseje “dar o calote” em fornecedores, as compras podem ser igualmente registradas nesta entidade, pagando-se sempre o mínimo, protelando, rolando as dívidas. Se o fornecedor alegar que não entregará mais mercadorias ou insumos enquanto não receber, podem ser feitas ameaças do tipo: “dessa forma, não restará outra opção senão fechar a empresa...”. Diante da pressão, normalmente

o fornecedor, principalmente o pequeno, acaba por ceder e aumentar a bola de neve...

Outro caminho utilizado é a transferência direta de dívidas ou de ativos “podres” para esta outra entidade, disfarçada por meio de operações de compra e venda.

4.13 Locação de imóveis e realização de despesas por meio de outras empresas para minimizar a base de cálculo de Imposto de Renda - IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL

Como regra geral, as entidades têm o direito de escolher a modalidade de tributação (IR/CSLL) que lhes é mais favorável, dentre o lucro real, o lucro real com pagamentos mensais por estimativa e o presumido.

A grosso modo, no lucro real calcula-se o resultado da empresa nos termos do Decreto n. 3.000/99 (Regulamento do Imposto de Renda - RIR). O contribuinte que opta por essa modalidade afere seu resultado subtraindo de seu faturamento as despesas necessárias ao negócio e efetuando os ajustes apontados pela Receita Federal (Adições, Exclusões e Compensações).

No lucro presumido, estima-se o lucro (base de cálculo dos impostos) aplicando-se uma alíquota sobre o faturamento da entidade. Essas alíquotas são estabelecidas no RIR e variam em função da atividade: empresas comerciais, 8%, prestadores de serviços, 32%, etc.

Independentemente do critério escolhido, apurada a base de cálculo (lucro real ou presumido) aplica-se a alíquota do imposto, atualmente de 15% para o IR e 9% para a CSLL. Vale destacar que, se o resultado anual for superior a R\$ 240.000, haverá, ainda, a incidência de uma alíquota adicional de 10% a título de adicional de imposto de renda.

A vantagem em escolher um critério ou outro depende, mormente, da quantidade de despesas (que o fisco reconhece) que a entidade possui: se o volume é significativo, é preferível optar-se pelo lucro real, uma vez que, com mais despesas, a base de cálculo do imposto é menor e paga-se menos. Vale destacar que alguns gastos não são aceitos, como alimentação dos sócios, por exemplo. Se o ente não tem muitas despesas, nesse caso é melhor optar-se

pelo lucro presumido, vez que, nessa modalidade, o fisco determina o percentual a ser aplicado sobre o faturamento e a entidade não precisa comprovar seus gastos. É como se uma pessoa optasse por fazer sua declaração de imposto de renda na pessoa física optando pelo desconto simplificado (presumido) ou pelo modelo completo (real). Até aqui, tudo bem: a escolha é legítima.

Acontece que, nós brasileiros, somos muito criativos: algumas empresas, com vistas a minimizar a carga tributária, DESTACAM despesas de sua estrutura, alocando-as a outras empresas para beneficiar-se da diferença de alíquotas. Lembro-me de uma empresa que havia adquirido um imóvel para utilizar em sua atividade principal e, mensalmente, lançava os gastos com envelhecimento deste imóvel (depreciação) em sua demonstração de resultado. Na hora de calcular o IR/CSLL, abatia esses gastos na base de cálculo (ela era optante pelo lucro real). Certo dia, percebeu que poderia minimizar ainda mais a base de cálculo se ela repassasse esse imóvel para outra entidade e pagasse a despesa com locação. Nesse sentido, a fraude envolveu os seguintes passos:

1. Criação de outra entidade, que recebeu quase em doação o imóvel: ele foi alienado por um valor inferior ao pago na aquisição; essa operação já gerou uma perda de capital, utilizada para minimizar o IR/CSLL;
2. A entidade criada alugou o imóvel para a vendedora, que passou a registrar a receita de locação; e
3. A empresa original passou a registrar, mensalmente, a despesa com locação, “boa” para fins tributários.

Nessa operação, fica um sentimento de que a única vantagem é a venda do imóvel por um valor inferior, vez que o benefício da despesa de um lado equivale ao prejuízo da receita do outro. O QUE NÃO É VERDADE: na empresa recém-criada, o critério de tributação foi o lucro presumido; assim, sobre a receita de locação, o impacto foi menor do que 12%. Na empresa que

detinha o imóvel originalmente, a economia foi da ordem de 34%: 15% a título de IR, 9% a título de CSLL e 10% referente ao AIR!

4.14. Falência “Branca”

Um dos casos mais interessantes que tive a oportunidade de investigar refere-se a uma empresa de importação que promoveu um típico caso de falência branca.

Esse tipo de *overtrade* ocorre de maneira planejada, premeditada, e objetiva proteger seus proprietários dos efeitos deletérios previstos na legislação, diferenciando-se dos casos de “quebra” normais, usuais.

Normalmente, uma das várias conseqüências de falência de empresas é a indisponibilidade dos bens de seus proprietários/administradores. Muito embora, como regra geral, o patrimônio das pessoas jurídicas não se confunda ou misture com o patrimônio de seus sócios ou proprietários, constituindo ambas unidades distintas e autônomas, na prática, se o magistrado entender que foram praticados atos de má fé (fraudulentos), uma de suas decisões é, com vistas a proteger os interesses de credores e trabalhadores, bloquear os bens dos sócios e/ou administradores.

No caso em tela, os gestores, para não perder o que haviam poupado ao longo do tempo, adotaram as seguintes medidas tendo como foco (1) a proteção do patrimônio pessoal e (2) a falência em uma situação financeira e patrimonial confortável (ninguém quer quebrar e ficar “mal”):

1. Transferiram seus imóveis para os nomes dos filhos para não perdê-los, vendendo alguns e recebendo os recursos em espécie;
2. Enviaram o dinheiro que havia em c/c para contas no exterior, parte via contas devidamente registradas e parte via

Jose Carlos 10/12/09 15:56

Comment: Enunciado conhecido pelos contadores como “Princípio da Entidade”, estabelecido na Resolução do Conselho Federal de contabilidade n. 750/93.

doleiros;

3. Efetuaram empréstimos bancários pouco antes da falência, considerando o crédito de que ainda dispunham a fim de que contassem com uma reserva pessoal, caracterizando sua aplicação na empresa ao longo de dois anos;

4. Retiraram dividendos por meio de outras empresas em que eles mesmos figuravam como sócios, evitando a remuneração direta, o que poderia configurar fraude, uma vez que a entidade estava irregular junto ao Fisco e esta situação impede a distribuição de dividendos.

4.15. Duplicação do Ágio para Fins Fiscais

Durante a vigência da Lei que permite a amortização do ágio pago para fins de diminuição da base de cálculo do imposto de renda, foi detectada uma manobra utilizada por diversas empresas (inclusive instituições financeiras) que resultou em prejuízo de milhões de reais para os cofres públicos: a chamada duplicação de ágio por meio de incorporação reversa utilizando-se uma terceira empresa, chamada aqui de “veículo”.

Quando uma empresa é adquirida por outra por uma quantia superior ao valor patrimonial das ações (patrimônio líquido dividido pelo número de ações), a diferença paga é registrada na compradora (investidora) em conta de ativo como “ágio na aquisição de ações”. Esse pagamento a maior ocorre, mormente, em função dos seguintes fundamentos econômicos: expectativa de rentabilidade futura, diferença entre o valor contábil e o valor de mercado dos ativos registrados na contabilidade, intangíveis, fundo de comércio, direitos de exploração oriundos do setor público ou,

ainda, outras razões econômicas devidamente justificadas. Em qualquer uma das situações apontadas, o investidor se predispõe a pagar mais porque antevê um ganho no futuro que cobrirá essa “perda” imediata (uma vez que está pagando mais por um ativo que contabilmente vale menos). De qualquer maneira, a diferença é registrada na conta de ágio e será amortizada (transferida para a Demonstração de Resultados do Exercício – DRE) via “despesa com amortização de ágio” em função do fundamento econômico apontado. Exemplificando: pagou-se R\$†250,00 por uma empresa cujo valor patrimonial era de R\$ 200,00, havendo, portanto, um ágio de R\$ 50,00. O ágio foi pago em virtude de um prédio que estava contabilizado na investida por R\$ 200,00 sabendo-se que o valor de mercado era de R\$ 250,00 (diferença de R\$ 50,00). Por ocasião da venda deste imóvel, deverá o ágio ser transferido para a DRE, sendo esta despesa DEDUTÍVEL para fins de imposto de renda. Ou seja, a despesa com amortização de ágio traz vantagens fiscais para a empresa, vez que *reduz o valor a ser pago a título de IRPJ*.

Uma das operações entre sociedades previstas na legislação é a *incorporação*, quando uma entidade é absorvida por outra, que lhe sucederá em todos os direitos e obrigações.

Na incorporação reversa (tem esse nome porque a investida incorpora a investidora, ou seja, a “filha” traz para dentro de si a “mãe” que deixa de existir, o contrário do que normalmente acontece), o ágio é transferido para a investida e acaba, via ajuste contábil típico dessa operação entre sociedades, sendo duplicado, o que DUPLICA, TAMBÉM, O BENEFÍCIO FISCAL.

Serão apresentados, a seguir, três cenários para ilustrar a operação:

1ª situação:

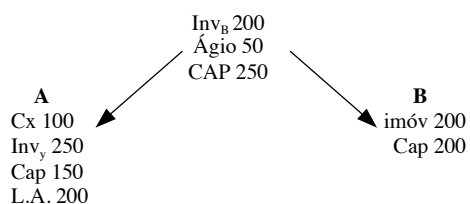


Inv_B 200
Ágio 50
Cap 150
LA 200

Cap 200

Neste primeiro, evidencia-se o investimento de “A” em “B”, bem como o ágio de R\$ 50,00 pago. A entidade “A” tem cinco contas em seu patrimônio. A entidade “B”, duas. Por meio da análise, é possível inferir que o investimento foi adquirido por R\$ 200,00 com ágio de R\$ 50,00, contabilizado à parte, por força da Lei nº 6.404 e da CVM.

2ª situação:



Nesta etapa, é criada a empresa “Veículo” pela empresa “A” mediante integralização do capital por meio da participação acionária em “B”. Ou seja, transfere-se para a “Veículo” a propriedade da empresa “B”. A partir daí, “A” passa a ser proprietária da empresa “Veículo”, e esta proprietária da empresa B. Vale observar que, juntamente com o investimento, é transferida para a empresa a conta de ágio.

3ª situação:

A	→	B
Cx 100		Terr 200
Inv _b 250		Ágio 50
Cap 150		Cap 200
Cia 200		Res Esp 50

Neste terceiro passo, a empresa “Veículo” foi incorporada pela empresa “B” (incorporação reversa). Vale lembrar que, na incorporação, todo o patrimônio da incorporada é transferido para a incorporadora, deixando aquela de existir. Feitos os ajustes típicos da operação (compensando-se por meio de anulação o capital de uma com o investimento da outra e segregando-se o valor do ágio por determinação da Comissão de Valores Mobiliários – CVM), o patrimônio resultante na empresa “B” é o apresentado acima. Ressalte-se que “A” volta a ser, novamente, proprietária de “B”, uma vez que a empresa “Veículo” foi extinta, *mas com uma diferença*: o investimento passou a ser registrado em “A” por R\$ 250,00. Assim, quando for alienado, a tributação sobre o ganho de capital incidirá sobre a parcela que ultrapassar R\$ 250,00 e não R\$ 200,00 como ocorreria antes, gerando a economia do IR que deixará de ser pago sobre os R\$ 50,00 (benefício fiscal). Na outra ponta (B), o ágio será normalmente aproveitado mediante amortização para fins de IR. Ou seja: o benefício tributário foi duplicado (R\$ 50 na investidora e R\$ 50 na investida)!

Dessa forma, a entidade deixará de ser onerada quanto ao imposto de renda (15% mais o adicional de 10%, em alguns casos) e contribuição social sobre o lucro líquido (9%), em relação ao ágio amortizado.

5. Fraudes Diversas

Até agora, as irregularidades apresentadas estavam segregadas por categorias específicas: com a finalidade de burlar o Fisco (tributárias), praticadas por políticos, etc. Apresentaremos, a seguir, fraudes diversas, que por não terem uma relação direta com os Capítulos anteriores, foram alocadas neste Capítulo. Abordam, em especial, aspectos contábeis (dificilmente trabalhados nos cursos de **graduação**); **golpistas (pessoas físicas), desvios em empresas e no setor público.**

5.1. Ativos Fictícios e Passivos Ocultos

Duas das maiores preocupações dos auditores em geral correspondem aos ativos fictícios e aos passivos ocultos. Os primeiros correspondem a bens e direitos registrados no patrimônio, mas que simplesmente inexistem. Caso real: determinado empresário paga compromissos pessoais com recursos financeiros da empresa e ordena ao contador que os valores sejam registrados como “Duplicatas a Receber” de determinado cliente.

O direito registrado não tem respaldo, não corresponde a um crédito efetivo da companhia perante terceiros e foi lançado somente para “fechar” a contabilidade (compensando a saída do caixa).

Um outro exemplo é o suprimento fictício de caixa. Tendo havido a saída efetiva de recursos do caixa para finalidades diversas (cujo destino não se deseja que fique registrado na contabilidade, provavelmente porque se trata de despesa ilegal),

⁴E aqui vai uma crítica do autor: normalmente, os cursos de graduação em ciências contábeis, administração e economia tratam, somente, da contabilidade “do bem”, quando, na verdade, deveriam abordar, sem receio, o que acontece na prática, preparando os alunos para a realidade que encontrarão.

simula-se um desconto de cheque com a finalidade de manter um caixinha para despesas imediatas ou miúdas. Na verdade, os recursos já foram aplicados em outro objeto.

O passivo oculto compreende dívidas (obrigações) não registradas ou registradas a menor. É, portanto, oculto para a contabilidade, mas existe, de fato. Exemplificando: determinado funcionário dispensado pela entidade impetrou uma reclamação trabalhista, que *não foi registrada*. Esse item representa um dos principais riscos para quem pretende adquirir uma empresa em funcionamento.

Alguns autores, ao comentarem as diferenças entre o primeiro e o segundo caso, relatam que um é o oposto do outro: um é contabilizado mas não existe (fictício); o outro existe, mas não é contabilizado (oculto). A apuração dessas situações é feita por meio de testes, cuja direção (metodologia) varia em função da natureza de cada conta. Em relação aos ativos (bens e direitos da companhia), a preocupação é se são fictícios. Quanto às contas de passivo (obrigações), os testes buscam identificar se há dívidas ocultas ou se estão subavaliadas.

5.2. Laranja (Interposta Pessoa)

“PF descobre em Minas Gerais outros laranjas do dossiê.”
Chico de Góis – *“O Globo”* de 26/10/2006 – Ano LXXXII – nº
26.743

Figura 05.2.pdf

Essa é uma forma muito comum de pessoas físicas, geralmente de condições financeiras humildes, cometerem fraudes.

Mas o que significa ser um “laranja”?

Laranja é uma pessoa que empresta seu nome, ou tem seu nome utilizado sem seu conhecimento, para atestar operações ilegais em troca de vantagens, na maioria dos casos, financeira. São pessoas usadas conscientemente por criminosos.

Existe também a possibilidade de uma pessoa que teve seus documentos roubados ser utilizada como laranja, ou seja, ter seu nome utilizado sem seu conhecimento. Mas essa hipótese acontece em menor frequência.

Na maioria dos casos, pessoas humildes são levadas a emprestar seu nome e seus documentos em troca de dinheiro, de emprego, ou de qualquer outra vantagem, na maioria dos casos financeira.

Em reportagem do jornal “*O Globo*”, o Enviado Especial, Chico de Góis, descreve que no rastro dos sacadores de dólares na casa de cambio Viacatur, de Nova Iguaçu, a Polícia Federal identificou duas pessoas que trabalhariam numa pousada em Ouro Preto. Uma delas, de origem humilde, teria retirado US\$ 50 mil. Como no caso dos nove integrantes de uma família de Magé, a Polícia Federal ainda não sabe se o sacador de Minas emprestou o nome para alguém ou se seu nome e documentos foram usados pelos criminosos sem que ele soubesse.

Como funciona?

Vejamos a descrição da reportagem acima citada:

“Viviane mora em Magé. Para a polícia, ela teria sido usada como laranja para esconder a identidade do verdadeiro dono dos US\$+249,9 mil”. Neste caso, a “laranja” Viviane comprou dólares para que o nome do verdadeiro comprador não aparecesse.

Mas existem outras formas de atuação do “laranja”, como

por exemplo:

1. figurar como sócio em contrato social de empresas fantasmas (mais comum);
2. adquirir imóveis para políticos que não querem demonstrar seu aumento repentino de renda (neste caso normalmente deixam o contrato da venda já assinado também);
3. donos de empresas que são criadas apenas para serem falsas concorrentes em licitações;

Como configurar a fraude? Como descobrir os “laranjas”?

1. Normalmente são moradores de bairros muito pobres.
2. Apresentam uma melhora repentina no padrão de vida.
3. Pode-se solicitar os extratos bancários, mas é comum que as transações sejam feitas em dinheiro. Entretanto, caso essa pessoa possua conta-corrente, possivelmente algum tipo de irregularidade será encontrada.
4. Verificar se o fruto da operação feita condiz com a realidade de vida da pessoa.

Exemplo: se figura como dono de uma mansão no melhor bairro da cidade, onde está morando atualmente?

Se figura como sócio de uma empresa lucrativa, onde está sua renda?

Se comprou milhares de dólares, onde eles estão? Ou, no que gastou?

E por aí vai...

5. Verificar se o nível de escolaridade do suspeito de ser “laranja” é compatível com a atividade em que ele está

ou foi envolvido.

6. Analisar a declaração de Imposto de Renda para confirmar se a transação e/ou posse de bens está registrada.

É preciso ressaltar que a investigação sugerida, em algumas dessas situações, depende de autorização judicial, pois muitas dessas informações são protegidas por sigilo fiscal.

5.3. Faturamento sem Entrega dos Bens ou Prestação dos Serviços Correspondentes (Antecipação de Valores)

Figura 05.3.pdf

Em virtude de metas estabelecidas pelo conselho de administração a serem batidas pelos administradores, determinados diretores são pressionados a registrar operações que, na verdade, ainda não se concretizaram. Diante da possibilidade de perda de seu emprego, ajustam com os contadores o lançamento de operações na contabilidade que somente poderiam ser registradas no ano seguinte, na ocorrência do fato gerador. Caso concreto: determinado gestor, faltando um trimestre para encerrar o ano, percebeu que a cota de vendas estabelecida para o exercício não seria atingida. Por dispor de um bom relacionamento junto aos públicos interno e externo, providenciou para que fosse faturado um pedido cuja mercadoria somente seria entregue meados de janeiro do exercício seguinte. Assim foi feito: a nota fiscal foi expedida, os tributos foram recolhidos e os itens que deveriam ter sido despachados somente entraram no estabelecimento no início do exercício seguinte. Esse fato, além de ser crime (registro de operações fictícias), também gera responsabilidade para o contador, por ter violado o princípio da competência (realização da receita), estabelecido na Resolução nº 750 de 1993 do Conselho Federal de Contabilidade, segundo o qual as transações são passíveis de

registro com base em documentação hábil e na medida em que efetivamente ocorrerem.

5.4. Presentinho (“Bola”)

Figura 05.4.pdf

O Departamento de Compras é um setor crítico dentro da maioria das organizações. É uma área muito sensível e suscetível a fraudes.

As empresas precisam comprar, precisam contratar serviços e não existe outra maneira de fazê-lo a não ser através de pessoas. Ocorre que funcionários têm o poder de decidir qual empresa contratar para fornecer um produto ou serviço, e é aí que mora o problema...

Muitos sistemas de controle têm sido criados para garantir a lisura do processo de compras, entretanto, a prática tem demonstrado que é muito difícil controlar o que os funcionários “acordam” com os fornecedores e entre eles mesmos fora do escritório.

Na maioria dos casos as investigações têm constatado que os fraudadores não agem sozinhos dentro da organização, na maioria dos casos são vários funcionários envolvidos no esquema de fraude. Dessa forma, procedimentos que as empresas têm criado para inibir a execução da fraude, como por exemplo, a exigência de três assinaturas de áreas diferentes para autorizar uma operação, acaba tornando-se inútil.

Outro ponto importante é que às vezes a corrupção parte dos próprios fornecedores, que tentam “corromper” os funcionários com vantagens pessoais em prol de sua contratação. Este ponto é

muito crítico, porque funcionários íntegros, que nunca pensaram em fraudar acabam “cedendo” aos apelos dos fornecedores e até acreditando que não estão fazendo nada de mais.

Tenho um amigo que, em seu primeiro emprego, quando era recém-formado, foi destinado ao setor de compras. Em sua primeira tarefa, ele usou de todo seu conhecimento teórico aprendido na faculdade e fez um trabalho exemplar. Ele deveria comprar dez impressoras novas para o escritório. Assim, ele procedeu à cotações com quatro firmas especializadas, analisou as que ofereciam melhores condições de pagamento, maior tempo de garantia, assistência técnica especializada, etc. No final, ele escolheu o fornecedor pelos critérios de melhor preço e qualidade. Quando foram fechar o negócio, o vendedor lhe perguntou: “E como eu te pago os 10%?” Ele ficou surpreso, porque não sabia do que o vendedor estava falando... Então, o vendedor explicou que era o costume, e que ele tinha direito à “comissão de 10%” por tê-lo escolhido. Como se tratava de uma pessoa de caráter bem definido, não aceitou a oferta e solicitou ao vendedor que desse esse percentual de desconto no preço da compra.

Posso imaginar que não deve ter sido fácil para ele recusar... Seria uma ótima oportunidade de ele ganhar, em um minuto, cinco meses de salário sem ter que fazer nada.

Essa triste constatação nos demonstra que todo cuidado é pouco com o Departamento de Compras, considerando-se que as compras normalmente representam um dos maiores gastos dentro das organizações, e as fraudes tendem a aumentar esses custos cada vez mais, uma vez que os fornecedores acabam por embutir a “comissão” no preço.

Vale ressaltar que existem fornecedores que oferecem pequenos “presentes” com vistas a agradecer a atenção dispensada pelo pessoal do departamento. Várias pessoas diriam que não

encontram nenhum problema nessa atitude, entretanto, aconselha-se a não aceitarem nenhum tipo de presente, pois é assim que começa o processo de acostumar-se a querer sempre alguma vantagem, e cada vez maior! Eu me arrisco a dizer que esta atitude é importante principalmente para que nunca paire dúvidas sobre sua conduta dentro da empresa e você seja sempre considerada uma pessoa de credibilidade.

5.5. Fraudes em Concursos Públicos

Figura 05.5.pdf

Bastante comum em anos pretéritos, felizmente sua ocorrência tem diminuído bastante nos últimos anos, embora ainda existam. Normalmente compreendem provas e gabaritos fornecidos antes da realização do certame, utilização de ponto eletrônico durante a realização das provas, disponibilização de “colas” em locais estratégicos que podem ser acessados por ocasião dos exames (banheiros, por exemplo), confecção da prova por outra pessoa melhor preparada munida de documentação falsa (ou Boletim de Ocorrência alegando terem sido furtados ou roubados os documentos originais, o mais comum). Concluída a prova, ocorrem ainda: correções com favorecimento (possíveis por meio de identificação sutil do documento, como uma palavra especial na segunda ou na terceira linha, expressões que se repetem em situações especiais, etc.), nomeações dos aprovados em ordem diversa da classificação, cartas informando a data de posse que nunca chegam aos aprovados e classificados, etc. É bastante comum, ainda, o preenchimento de cargos por funcionários que já trabalham no setor público enquanto comissionados ou parentes de agentes políticos. Não se quer dizer com isso que todos os parentes de políticos aprovados sejam corruptos. Há necessidade, apenas, de atenção especial. Recordo-me de um concurso em que dos 10 classificados, três tinham condições reais de preencher

aquele cargo. Os outros sete, conforme verificado durante o curso de formação, não conseguiam diferenciar **imposto de taxa** ou de **contribuição de melhoria** (modalidades de tributos diferentes e que constituem informações básicas para quem se prepara para realizar um concurso). Há casos, ainda, em que as gerações sucedem-se nos cargos: vovô, papai, filho, neto, todos aprovados. Talvez, uma questão genética...

5.6. Minimização de patrimônio pessoal em caso de separação conjugal

Infelizmente (ou felizmente, dependendo do marido ou da mulher de cada um), nem todos os casamentos duram para sempre. Certa vez, coube-me examinar, enquanto perito, a variação patrimonial de um advogado que estava para separar-se de sua esposa, em virtude de ter descoberto que ela andava praticando exercícios “além-muro” com um atleta.

Para impedir que, no rateio dos bens, ele ou seus filhos pudessem ser prejudicados (a maior parte dos cônjuges traidores fica em um estado de torpor – causado pela paixão - que por vezes não percebe interesses ilegítimos por parte de seus amantes), resolveu “camuflar” parte de seu patrimônio pessoal. Assim, o objeto a ser dividido seria menor... O problema que praticamente todo o patrimônio estava declarado junto à Receita Federal, aliado a outras evidências: por exemplo o dinheiro constante em aplicações financeiras fica registrado em extratos bancários.... E aí, como resolver? Talvez até mesmo *Harry Houdini* tivesse um pouco de dificuldade de fazer desaparecer esse patrimônio. Dentre os procedimentos adotados, foi possível identificar os seguintes:

1. Com relação aos recursos mantidos em c/c, uma vez que o levantamento é factível, a simples omissão com o intuito de

caracterizar a inexistência não foi utilizada (especulo que esse tenha sido o motivo);

2. Refazimento da DIPF – Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física: normalmente, em situações análogas, o documento a ser considerado pelo juízo é este. É a principal evidência documental. Assim, o refazimento da DIPJ consistiu em uma alternativa plausível, omitindo-se o valor da aplicação. Quanto ao risco de descoberta da existência dessa aplicação, admitindo-se que foi efetuado o ajuste na DIPF, normalmente é feita a solicitação “simples”, ou seja, é apresentado o documento em sua versão mais recente, o que efetivamente tem valor legal. Não é comum a solicitação “da DIPF entregue no prazo legal e as retificadoras, caso porventura existam”. Assim, por meio da análise da declaração entregue ao fisco, concluíram que não seria provável que tais valores fossem “descobertos”. Dada a própria natureza da formação dos advogados, regra geral com baixos conhecimentos de finanças, a grande maioria não atenta para esta possibilidade (solicitação da DIPJ retificadora e original para comparação). Ainda, não são comuns quebra de sigilo bancário nestas situações (litígios familiares) para levantamento do PPF. Todavia, admitindo-se que o patrono dos envolvidos disponha de bom relacionamento comercial e saiba da existência da c/c (embora possa não saber do montante envolvido), seria possível conseguir os dados com um gerente de banco “amigo”. Assim, com base no exposto, percebemos, por meio da utilização dos recursos ao longo do tempo, que a opção foi pela manutenção dos valores das aplicações na DIPJ, baixado em seguida para c/c e utilizado para pagamento de despesas pessoais e empréstimos fraudulentos à empresa;

3. Identificamos, ainda, a baixa e utilização dos recursos para pagamento de despesas pessoais, inclusive, dívidas pretéritas. Um amigo havia lhe emprestado (!) uma soma razoável e ambos “esqueceram” de colocar em suas declarações, tendo sido ambas

retificadas oportunamente.

4. Percebemos que parte do valor das aplicações foi aportado como CAPITAL na PJ e aplicado no pagamento de despesas da empresa/cobertura de prejuízo contábil da empresa;

5. Identificamos, ainda, um aumento de capital e consequente transferência das cotas para outro sócio por valor inferior ao real;

6. Percebeu-se, também, que foram adquiridas obras de arte. Neste caso, identificamos que o vendedor alienou-as por um valor bem superior ao pago. Contudo, a comprovação de superfaturamento nesses casos é mais complexa, em função da natureza dos bens adquiridos (obras de arte carregam consigo um forte elemento subjetivo de valor, diferentemente de ouro, dólar, etc);

7. Descobrimos, por igualmente, que outra parcela significativa dos valores aplicados em bancos foi sacada e roubada (!), conforme Boletim de Ocorrência disponibilizado;

8. Com relação aos imóveis, como boa parte estava formalizada por meio de promessas de compra e venda, elas acabaram sendo desfeitas com a “anuência” do vendedor amigo;

9. Por fim, um dos ajustes patrimoniais que mais chamou à atenção foi a perda de parcela significativa em cassinos... A compra das fichas para caracterizar a perda pode ser feita por meio de débito em conta-corrente. Para isso, os recursos foram transferidos para uma conta no país onde foi realizado o jogo e acertado com o banco o limite para débito por meio de senha. As fichas que porventura podem ter sobrado (não foi possível identificar, somente por meio de acesso ao sistema de segurança do estabelecimento) podem ter sido pagas em dinheiro na hora, “sem

registros”...

5.7. Doações Casadas: o FMDCA e os Incentivos Fiscais

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA objetiva garantir que sejam destinados recursos para crianças e adolescentes em situação de risco, tais como vítimas de exploração sexual, usuárias de substâncias psicotrópicas, abandonadas pelos pais, etc. Este fundo contábil, além de contar com recursos destinados pelo orçamento da Prefeitura, tem boa parte de seus recursos oriundos de doações de pessoas físicas e de empresas. A título de incentivo, o Regulamento do Imposto de Renda (aprovado por meio do Decreto nº 3.000 de 1999), bem como a IN nº267/2002 da Secretaria da Receita Federal do Brasil permitem que estas doações sejam abatidas do valor do IR a pagar, observados os limites máximos de 1% e 6% do valor devido para empresas e pessoas físicas, respectivamente. Nesse sentido, no que tange ao FMDCA, o incentivo é um benefício para aquele que está doando (uma vez que compensará o valor pago por ocasião da entrega da Declaração de Ajuste Anual) e para quem o recebe (o Fundo).

Sabendo-se que as doações correspondem a uma das modalidades de receita do FMDCA, a fiscalização da aplicação dos incentivos é feita quando do acompanhamento da aplicação dos recursos em geral.

Tendo sido efetuada a transferência financeira (estando, portanto, os doadores capacitados a auferir o benefício fiscal), os ingressos são contabilizados como receitas públicas. Nesse sentido, sua aplicação deve ser feita de acordo com os programas de trabalho contidos na LOA (Orçamento Público). Contudo, em alguns Municípios há o vício do doador direcionar a aplicação, a chamada *doação casada*. Este procedimento é ilegal e é bastante utilizado como mecanismo de lavagem de dinheiro e

disponibilização de caixa para campanhas. Ou seja: o sujeito faz a doação, auferir o benefício fiscal, determina que esses recursos tenham de ser direcionados para uma ONG de seu interesse, é claro, e finalmente efetuam o desvio, uma vez que o controle sobre essas entidades é menor que o controle exercido sobre Órgãos e entidades públicos, sujeitos ao controle do Tribunal de Contas.

5.8. Falsários

“Dívidas em nomes alheios.”

Élcio Braga – “*O Dia*” de 03/11/2006 – Ano 56 – nº 19.864

Os “falsários” são pessoas físicas que falsificam documentos, dinheiro, objetos, cheques, ou seja, qualquer coisa passível de ser falsificada.

As fraudes mais comuns cometidas por “falsários” são relativas à falsificação de documentos para contrair dívidas em nome de terceiros.

Élcio Braga, em uma reportagem no jornal “*O Dia*” conta a seguinte situação:

“A falsária Marli Januária Lemos, 51 anos, presa sexta-feira, comprou R\$ 12,5 mil em produtos na rede Wall Mart em nome da pensionista da Aeronáutica Vânia Villela Bezerra, 51. Marli ainda adquiriu aparelho de karaokê no Ponto Frio e um celular da Oi. Ameaçada de ficar com o nome sujo, Vânia agora só pode fazer compras com alerta de documento, certificado expedido pelo Clube dos Diretores Lojistas, garantindo quem é ela.

Com a falsária, policiais da 16ª DP (Barra da Tijuca) encontraram quase 100 documentos, cartões de lojas, talões de cheques, contracheques e até vale-idoso. Além de indiciada por estelionato e uso de documentos falsos, ela responderá por extorsão

e formação de quadrilha. Entre os documentos há a identidade de Vânia. Segundo a pensionista, os problemas começaram no ano passado. “O que me surpreende é como as lojas cedem cartões tão rápido. Nem sei como conseguiram meus dados”, afirma.

Uma médica, que pediu para não ser identificada, reclama da conta de R\$ 1,2 mil no Ponto Frio. Ela se surpreendeu ao saber que o contracheque fora usado. “É um documento que só tem uma via, enviado para mim pelo correio. Portanto, alguém deve tê-lo copiado”, disse.

O delegado Antônio Ricardo Lima Nunes entrará em contato com o INSS para saber se as falsárias recebiam aposentadorias. Comprovado, por enquanto, é o uso do documento para crediário. Segundo ele, outras duas quadrilhas, com as mesmas características, são investigadas. As presas foram para a cadeia em Mesquita”.

Esse caso retrata muito bem a atuação dos falsários e seus efeitos sobre as pessoas afetadas pelo golpe, que passam a ter que enfrentar situações constrangedoras, além de precisar “correr atrás” para limpar seu nome e provar que é uma pessoa inidônea, isso tudo, mesmo sem nunca ter cometido nenhum crime.

A maioria da população já foi vítima de algum tipo de falsário... eu mesmo já tive meu cartão de crédito “clonado” duas vezes. Isto acontece quando alguém copia os dados de um cartão de crédito que não lhe pertence e o utiliza para fazer compras particulares. Na maioria das vezes essas compras são feitas pela rede mundial de computadores, a Internet, por ser mais fácil a aplicação do golpe.

Uma forma de atuação dos falsários no sentido de conseguir dados pessoais para aplicarem seus golpes é enviando *e-mails* com programas que “capturam” os dados pessoais no

computador, ou que induzem o usuário a ele mesmo divulgar seus dados.

Assim, recomenda-se cuidado com mensagens que prometem facilidades de compra ou indicam que você foi sorteado, evitando acessar *links* oferecidos nestas mensagens. Vale a pena manter contato com a empresa que está fazendo a oferta, para confirmar a existência da mesma.

Caso você descubra que seus documentos estão sendo usados indevidamente, dirija-se a uma delegacia de polícia para fazer um boletim de ocorrência. Esta medida serve como auxílio de comprovação de sua inocência em caso de golpe.

Outra medida é apresentar original e cópia do Boletim de Ocorrência juntamente com original e cópia de algum documento de identificação (com sua foto e assinatura), no Clube dos Diretores Lojistas mais perto de sua casa, para fazer um “Alerta de documentos clonados”, um certificado expedido pelo referido Clube, que garante quem você é, permitindo que você realize compras sem dificuldades, além de impedir falsários de utilizar seus documentos.

A comprovação da fraude realizada pelos falsários é normalmente precedida por investigação policial, mas existem algumas características que podem ser observadas:

1. Os falsários normalmente se identificam por mais de um nome, e acabam caindo em contradições.
2. É preciso analisar se a renda comprovada pelo falsário suporta a quantidade de compras e viagens por ele realizadas.
3. Verificar em seu extrato bancário sua movimentação financeira.

4. Solicitar declaração de imposto de renda para analisar os rendimentos e os bens declarados.

De maneira geral, a fim de se evitar aborrecimentos, o melhor ainda é investir na prevenção, buscando orientação dos especialistas no assunto e acompanhando os acontecimentos por meio da literatura especializada e periódicos em geral.

5.9. Extorsões

“*Desarticulado bando que extorquia por telefone.*”
Luiz Ernesto Magalhães – “*O Globo*” de 30/11/2006 –
Ano LXXXII – nº 26.778

Figura 05.8.pdf

As pessoas costumam ter bastante criatividade quando o assunto é ganhar dinheiro. Ao invés de reunir suas qualidades e conhecimentos para procurar um emprego, ou até mesmo gerir seu próprio negócio, os fraudadores são capazes de criar super modelos de golpes e investir todas as suas forças para o mal...

É o que nos conta o repórter Luiz Ernesto Magalhães em reportagem ao Jornal “*O Globo*” sobre uma quadrilha de 22 pessoas capturada no Rio de Janeiro (incluindo a participação de nove detentos) que ligavam de presídios para ameaçar e extorquir as vítimas.

Nas ligações, inclusive para fora do Rio de Janeiro, eles ameaçavam matar pessoas a quem supostamente teriam seqüestrado. Os membros da quadrilha eram detentos e os demais eram mulheres, parentes e pessoas que cediam, em troca de comissões, contas bancárias para depósitos, ou se encontravam com as vítimas para receber diretamente o dinheiro e outros objetos como jóias, *laptops* e cartões de celulares.

Creio que esses tipos de golpistas são muito mais que fraudadores. Tratam-se de criminosos, pois violentam os cidadãos de bem com o desespero de perder um ente querido, levando-os espontaneamente a colaborar com os golpistas, fornecendo tudo o que eles solicitam.

A comprovação da fraude realizada pelos golpistas de extorsões é, como no caso dos falsários, normalmente precedida por investigação policial. As características que podem ser observadas no caso dos falsários aplicam-se também a estes fraudadores:

1. Analisar se a renda comprovada pelo golpista suporta a quantidade de compras e viagens por ele realizadas.
2. Verificar em seu extrato bancário sua movimentação financeira.
3. Solicitar declaração de imposto de renda para analisar os rendimentos e os bens declarados.

Os acusados podem responder por formação de quadrilha e extorsão, que são crimes que podem levar a uma condenação de até 15 anos de reclusão.

5.10. Negociação de Títulos da Dívida Emitidos pelo Governo Federal

De acordo com informação retirada da *homepage* do Tesouro Nacional, o Órgão tem recebido freqüentes consultas a respeito da possibilidade de resgate, troca, conversão (em NTN-A ou outros títulos), pagamento de dívidas tributárias ou operações diversas envolvendo apólices antigas (emitidas sob a forma cartular, ou seja, impressas), que perderam seu valor.

Nesse sentido, alguns escritórios de advocacia têm gerado

prejuízos para seus clientes, oferecendo a possibilidade de realização dessas operações, apresentando inclusive laudos periciais, com cálculos que atribuem aos títulos valores elevados.

O Órgão explicita que *nenhuma dessas operações é legalmente possível*, cujas razões são apresentadas a seguir.

Apólices da Dívida Interna

Até a segunda metade do século XX, o governo brasileiro em diversas ocasiões emitiu títulos com a finalidade de captar recursos para financiamento das ações necessárias ao desenvolvimento do país, como a execução de programas de reaparelhamento dos portos e ferrovias, aumento da capacidade de armazenamento, construção de frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e da agricultura.

Em 1957, o governo, no interesse de padronizar a sua dívida e melhorar seu controle, promoveu a troca de todos os títulos emitidos entre 1902 e 1955 por novos títulos. Assim, a partir de 1957, aquelas apólices tornaram-se exigíveis, tendo como consequência o início da contagem do prazo prescricional (cinco anos). Portanto, em 1962, as apólices emitidas até 1955 e não trocadas pelos novos títulos deixaram de ter valor.

O governo Federal realizou outra consolidação da dívida pública em 1967, quando publicou os Decretos-Lei nºs 263, de 28/02/1967, e 396 de 30/12/1968, tornando pública a antecipação do vencimento de todas as apólices da dívida pública federal interna emitidas antes daquele ano e autorizando a realização de permuta por novos títulos até setembro de 1969. Após essa data, correu o prazo de prescrição de cinco anos (determinado pelo § 10º, inciso VI, do art.º 178 da Lei nº 3.071, de 01/01/1916), que se encerrou em 1974.

Em resumo:

- os títulos emitidos entre 1902 e 1955 não valem desde 1962;

- todos os demais não valem desde 1969 e prescreveram definitivamente em 1974.

LTN 1970

As Letras do Tesouro Nacional – LTN – emitidas no início da década de 1970 apresentavam prazos de, *no máximo*, 365 dias. Não houve qualquer exceção a essa regra, nem houve qualquer repactuação dos prazos de vencimento.

Mesmo assim, algumas pessoas têm tentado obter vantagens, oferecendo LTN falsas, supostamente emitidas na década de 1970, com prazo superior a 365 dias, cujos vencimentos teriam sido repactuados para 2003 em diante. Alegam tratar-se de títulos ainda válidos, inclusive já escriturados. Essas afirmações são todas falsas, valendo esclarecer:

- o prazo máximo foi de 365 dias;
- nunca houve repactuação de prazo ou de qualquer outra característica;
- não existe escrituração de títulos cartulares.

O Tesouro Nacional ressalta que emite regularmente LTN, de duas maneiras:

- por meio do *Tesouro Direto*;
- em seus *leilões* semanais.

Apólices Emitidas em Francos Franceses – Acordo Brasil-França

Nas décadas de 1940 e 1950, foram firmados Acordos entre os governos do Brasil e da França e a Associação Nacional dos Portadores de Valores Mobiliários da França, sobre os títulos brasileiros emitidos naquele país.

Na ocasião, o governo brasileiro destinou o montante de US\$ 19.320.000 para formar o Fundo de Liquidação da Dívida. Por sua vez, o governo francês se responsabilizou pela administração do fundo, inclusive pela distribuição do valor devido entre os

beneficiários.

Embora tivesse sido instituído o prazo de dois anos, a contar de 1946, para a realização dos referidos resgates, o prazo foi prorrogado até 1951, quando foi firmado outro Acordo binacional, em que o governo Francês entregou ao governo brasileiro o saldo do Fundo de Liquidação. Durante todo esse período, os portadores desses títulos foram convocados por meio de editais e avisos a comparecerem aos bancos para resgatarem seus títulos. Os títulos não apresentados para resgate perderam seu valor.

Dessa forma, ao transacionar com títulos do governo, recomenda-se, antes, contatar o Banco Central para certificar-se da validade dos papéis, evitando prejuízos posteriores de difícil reparação.

5.11. Certificados de Captação – CDC Operacionalizados pelos CMDCAs

Neste item, pretendemos discutir acerca da legalidade ou não dos Certificados de Captação – CDC, operacionalizados pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA.

O CDC é uma espécie de certificado emitido pelo CMDCA (órgão que gerencia o FMDCA tratado anteriormente) que qualifica um determinado projeto, após análise por parte dos conselheiros, para se beneficiar de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA. Dessa forma, a entidade que apresentou o projeto, munida do CDC, tem melhores condições de prospectar recursos junto a doadores, pessoas físicas ou jurídicas.

Após a transferência financeira do doador para a conta corrente do FMDCA, o CMDCA retém a parcela que lhe cabe (a título de taxa de administração, bastante usual) e repassa os recursos para a entidade detentora do CDC, que desenvolverá o projeto de interesse da municipalidade. Vale ressaltar que a triangulação dos recursos (doador – FMDCA – entidade) é

necessária para que o doador possa auferir o benefício tributário, considerando-se que as doações diminuem o valor a ser pago de IR, conforme mencionado anteriormente. Isso é o que vem sendo praticado em alguns Municípios.

Contudo, após algumas reflexões, é possível constatar que esses procedimentos podem não estar corretos. Inicialmente, é preciso destacar que os recursos depositados na conta corrente do FMDCA *são recursos públicos*. Assim, para que possam ser aplicados, é necessário que seja elaborado um procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93 e alterações, a fim de que seja escolhida a melhor proposta para aplicação do dinheiro público. Caso o projeto seja certificado sem licitação, o que vem acontecendo com o uso do CDC, não há garantias de que o portador do CDC represente o melhor projeto a ser desenvolvido. Trata-se, na verdade, de uma burla à Lei de Licitações e Contratos. Agindo dessa maneira, há uma inversão na sequência dos passos a serem seguidos nos certames, configurando descumprimento da Lei.

Quanto ao aspecto orçamentário, vale ressaltar que a Lei Orçamentária Anual – LOA deve ser aprovada no exercício anterior ao da sua vigência, ocasião em que serão definidos os Programas de Trabalho (projetos, atividades e operações especiais) que deverão ser executados. Ou seja: quando o orçamento começa a vigor, já foram previamente escolhidos, no ano anterior, os objetivos que deverão ser alcançados com os recursos do FMDCA. Nesse diapasão, em sendo arrecadada/recolhida a receita (que acontece com a transferência do doador para a conta do Fundo), deverá a mesma ser aplicada conforme o previsto, não devendo ser destinada a entidade A, B ou C. Após a arrecadação, o que deve ser feito é o certame onde será escolhida a melhor entidade para desenvolvimento do projeto previamente selecionado.

Um outro ponto que merece destaque é a competência para definir quais prioridades devem ser obedecidas na aplicação dos recursos. Por meio da leitura do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, depreende-se que essa é uma das atribuições do CMDCA, que deliberará sobre a destinação da receita realizada.

Compete aos conselheiros efetuar levantamentos, pesquisas e estatísticas que evidenciarão a situação das crianças em situações de risco social em seu Município, deliberando, a partir daí, como serão realizadas as despesas. Assim, a prioridade pode ser o atendimento de crianças de rua, vítima de maus tratos, usuárias de substâncias psicotrópicas ou qualquer outra estabelecida. O importante é que o CMDCA delibere, defina, escolha, ao invés de ficar “à mercê” dos projetos a serem apresentados pelas ONGs. Da maneira que é feita hoje em algumas regiões, os projetos desenvolvidos são aqueles apresentados aos conselheiros e habilitados por meio de CDC. E se esses projetos não forem tão bons? E se contemplarem gastos em uma determinada área não considerada prioritária pelos conselheiros, que conhecem a realidade do Município? E se foram “copiados” de outros Municípios onde os problemas a serem combatidos são outros? Serão executados por meio de recursos públicos simplesmente porque foram certificados?

Dessa forma, salvo melhor juízo, a utilização de CDC é ilegal, posto que descumpra a Lei de Licitações e Contratos (quando não há escolha da melhor entidade para desenvolver o projeto), o ECA (vez que há o risco dos projetos executados não estarem de acordo com as prioridades deliberadas pelos conselheiros) e a LOA (tendo em vista o risco de ser realizada despesa não autorizada).

Concluindo, entende-se que as etapas a serem percorridas são as seguintes, dentre outras:

1. O CMDCA, após levantamento da situação do Município, delibera acerca das prioridades a serem atendidas com os recursos do FMDCA, colocando-as no Plano de Ação.
2. Depois da aprovação do Plano de Ação (LDO), o CMDCA especificará e quantificará os recursos a serem alocados em cada Programa de Trabalho – PT a ser executado no próximo exercício, elaborando o Plano de Aplicação (LOA).
3. Com a aprovação do orçamento, será elaborado

procedimento licitatório para escolha das entidades que desenvolverão os projetos aprovados no orçamento.

5.12. Exercício Abusivo do Poder de Controle

A Comissão de Valores Mobiliários, autarquia federal responsável pelo acompanhamento do mercado de ações, por meio da Instrução nº 319/99, elenca as situações que configuram o exercício abusivo do poder de controle, reproduzidas a seguir:

“Art. 15 – (...) são hipóteses de exercício abusivo do poder de controle:

I – o aproveitamento direto ou indireto, pelo controlador, do valor do ágio pago na aquisição do controle de companhia aberta no cálculo da relação de substituição das ações dos acionistas não controladores, quando de sua incorporação pela controladora, ou nas operações de incorporação de controladora por companhia aberta controlada, ou de fusão de controladora com controlada;

II – a assunção, pela companhia, como sucessora legal, de forma direta ou indireta, de endividamento associado à aquisição de seu próprio controle, ou de qualquer outra espécie de dívida contraída no interesse exclusivo do controlador;

III – o não-reconhecimento, no cálculo das relações de substituição das ações dos acionistas não controladores estabelecidas no protocolo da operação, da existência de espécies e classes de ações com direitos diferenciados, com a atribuição de ações, com direitos reduzidos, em substituição àquelas que se extinguirão, de modo a favorecer, direta ou indiretamente, uma outra espécie ou classe de ações;

IV – a adoção, nas relações de substituição das ações dos acionistas não controladores, da cotação de bolsa das ações das companhias envolvidas, que não integrem índices gerais representativos de carteira de ações admitidos à negociação em bolsas de futuros;

V – a não-avaliação da totalidade dos dois patrimônios a preços de mercado, nas operações de incorporação de companhia aberta por sua controladora, ou desta por companhia aberta controlada, e nas operações de fusão entre controladora e controlada, para efeito da comparação prevista no art. 264 da Lei nº 6.404/76 e no inciso VI do art. 2º – desta Instrução; e

VI – a omissão, a inconsistência ou o retardamento injustificado na divulgação de informações ou de documentos que tenham sido postos à disposição do controlador ou por ele utilizados no planejamento, avaliação, promoção e execução de operações de incorporação, fusão ou cisão envolvendo companhia aberta”.

Conforme pôde-se notar, o exercício abusivo compreende eventos provocados pelos acionistas majoritários visando atender a seus interesses, exclusivamente, mesmo que cause prejuízos aos minoritários. Caso concreto: determinada sociedade anônima, alegando a necessidade de expandir sua capacidade instalada em virtude de contrato a ser firmado no ano seguinte, deliberou sobre um aumento de capital vultoso em relação à estrutura anterior. Assim, os acionistas deveriam, respeitada a participação proporcional de cada um no capital ingressar, aportar mais recursos no negócio. O impacto sobre o controle (%) e sobre a propriedade (R\$) são evidenciados a seguir:

Categoria	Antes do aumento de R\$ 3.000				Depois do aumento de R\$ 3.000			
	Capital	%	Outras contas do patrimônio líquido	%	Capital	%	Outras contas do patrimônio líquido	%
Majoritário	\$800	80%	\$ 800	80%	\$ 3.800	95%	\$ 950	95%
Minoritário	\$200	20%	\$ 200	20%	\$ 200	5%	\$ 50	5%
Total	\$1.000	100%	\$ 1.000	100%	\$ 4.000	100%	\$ 1.000	100%

O aumento de capital (de R\$ 3.000,00), em função do elevado montante comparado ao então existente (R\$ 1.000,00), foi integralizado *somente* pelo majoritário, tendo em vista que o minoritário não dispunha de recursos para realizar sua parte (20%).

Como consequência, de R\$ 200,00 em R\$ 1.000,00, passou a deter R\$ 200,00 de R\$ 4.000,00, diminuindo sua participação nesta conta e em todas as demais do patrimônio. Como consequência, de R\$ 200,00 em R\$ 1.000,00, passou a deter R\$ 200,00 de R\$ 4.000,00, diminuindo sua participação nesta conta e em todas as demais do patrimônio de 20% para 5%. Antes, suas ações tinham valor patrimonial de R\$ 400,00. Após a operação, R\$ 250,00, tendo havido uma perda de capital de R\$ 150,00 (diferença), simplesmente por não ter integralizado sua parcela do aumento. Ou seja, propor um aumento de capital sabendo-se que o minoritário não terá condições de acompanhar gera prejuízo para estes investidores.

5.13. Baring Brothers

A entidade supramencionada era um dos mais tradicionais bancos ingleses – até a Rainha possuía conta lá. Era, porque um (!!!) funcionário conseguiu colocar décadas de prestígio por água abaixo.

Conforme relatado pela imprensa mundial, Nick Leeson era um dos empregados do banco. Jovem e ambicioso, não hesitou quando foi-lhe oferecida uma posição em outro país, quando, então, teria oportunidade de explorar operações no mercado futuro. Mesmo sem experiência, iniciou suas operações. Em função do grau de autonomia dado a ele, montou uma equipe “no susto” e deu início ao estimulante processo de compra e venda de papéis. Como o controle sobre os resultados eram precários (não eram feitas conciliações), Leeson evidenciava, apenas, os ganhos obtidos; as perdas eram lançadas em uma conta (nº 88.888, criada por ele), que não era checada. Dessa forma, apresentando apenas as carteiras onde havia ganhos, Leeson conseguia que lhe fossem disponibilizados cada vez mais recursos para investir, sendo visto pelos diretores como uma espécie de “mago do mercado financeiro”. Com isso, as perdas aumentavam cada vez mais, até que a coisa saiu do controle; tendo percebido que não conseguiria recuperar as perdas (depois de meses de operações ruins), resolveu largar tudo e fugir. O resultado a mídia já explorou: um prejuízo de milhões de dólares e a consequente quebra do banco, que foi

liquidado por US\$ 1.

Dentre as principais falhas percebidas, que constituem uma excelente lição sobre sistema de controle interno, é possível destacar:

- Não havia segregação de funções: Nick cuidava da aplicação e do controle do dinheiro.
- Os diretores não se interessavam por detalhes das operações, quando o recomendável é que, pelo menos de vez em quando, leiam os relatórios completos.
- As explicações dadas por Nick para os ganhos inexplicáveis simplesmente não eram compreendidas (uma tremenda “conversa fiada”, é claro) e ninguém questionava. Simplesmente ficavam felizes com o resultado.
- A equipe de Nick foi a campo sem o nível de treinamento adequado e começou a operar. Na verdade, o único treinamento que receberam foram algumas conversas em restaurantes. A análise fundamentalista (usada no estudo do comportamento das ações), passou ao largo.
- O auditor interno estava sobrecarregado; em função disso, não chegou a estudar as operações de Nick – O auditor (que está lá para proteger a entidade) não analisou a conta nº 88.888.
- Nick já havia dado sinais de que “não batia” muito bem: em uma boate, fez brincadeiras pouco ortodoxas com as meninas locais e foi parar na polícia, tendo ido, inclusive, a julgamento. Esse fato, se não fosse o suficiente para mandá-lo embora, era, pelo menos, um alerta para que ficassem de olho em suas atividades.

6. Auditoria e Controle

6.1. Modalidades de Auditoria

A fim de permitir uma abordagem mais completa, optamos por esmiuçar alguns conceitos e técnicas que julgamos relevantes.

Comumente, o termo “auditoria” tem sido utilizado com bastante frequência. A fim de não pairar dúvida sobre as peculiaridades inerentes a cada tipo de trabalho, que demanda procedimentos específicos segregados por área, é possível destacar, dentre as diversas modalidades de auditoria existentes, as seguintes:

1. **Auditoria independente** de demonstrações contábeis: objetiva certificar a adequação das informações lá constantes em face dos Princípios Fundamentais de Contabilidade e as práticas contábeis em vigor no Brasil. É obrigatória para todas as sociedades anônimas.
2. **Auditoria interna**: de cunho facultativo (em função de previsão estatutária), funciona como instrumento de apoio à gestão e objetiva verificar se o controle interno está em efetivo funcionamento, proferindo sugestões para seu aperfeiçoamento. No que pertine ao escopo, habitualmente verifica 100% das transações da entidade.
3. **Auditoria tributária**: objetivando minimizar a carga tributária por meio da adoção de procedimentos de elisão fiscal, revisa as bases de cálculos dos tributos efetuando sugestões quanto ao formato das transações, estrutura societária, composição de valores, distribuição de resultados e outros.

4. **Auditoria especial:** intenta levantar ou certificar determinada situação específica. Um levantamento de haveres ou da existência de determinado componente patrimonial serve como exemplo.
5. **Auditoria de fraudes:** tem por finalidade caracterizar desvios de ativos, manipulação de transações e registro de informações fictícias. Não raro esse trabalho quantifica o valor do dano e contribui para identificação do responsável.
6. **Auditoria de gestão:** destaca a eficiência, eficácia e efetividade do trabalho dos administradores.
7. **Auditoria operacional:** normalmente identificada como consultoria, efetua sugestões com vistas ao melhor funcionamento da máquina do ponto de vista de gestão de recursos. Como exemplo, pode-se citar a recomendação para que seja efetuada uma aplicação de recursos do excedente de caixa, o estabelecimento de uma política de concessão de créditos, o abandono de uma linha de produtos, etc.

Esta obra, dada sua natureza, concentrou-se na auditoria de fraudes. Havendo interesse pelas outras modalidades, recomenda-se consultar as obras **especializadas**.⁵

6.2. Perfil do Auditor de Fraudes

Dada a natureza do trabalho, é recomendável que o especialista incumbido da tarefa de apurar, documentar, quantificar e evidenciar os atos fraudulentos detenha alguns atributos que facilitarão a aplicação dos procedimentos. Deve, antes de mais nada, ser curioso, ter paixão pela investigação, pelo rastreamento

⁵Em Auditoria Independente, recomenda-se a obra *Auditoria Geral e Pública*, do autor.

das informações. Como uma parte delas será proveniente de conversas e entrevistas, é recomendável que tenha habilidade no trato com as pessoas: ser um bom ouvinte, atento e zeloso. Em especial, deve apresentar as seguintes características:

1. Generalista: uma visão abrangente, capaz de alternar o todo e as partes da organização (departamentos ou Órgãos) facilitará a identificação das evidências.
2. Persistência: dada a natureza da fraude, que quando bem feita deixa pouco ou nenhum rastro, é recomendável que seja persistente e disciplinado, como um atleta.
3. Independência: a fim de que a opinião do auditor seja isenta, imparcial, deve ele ser independente. Isso significa que não deve ser vinculado à entidade ou às pessoas investigadas. Se, por algum motivo, pairarem dúvidas acerca deste atributo, **o ideal é que ele renuncie ao trabalho.**
4. Competência: para que seja capaz de identificar as situações de desvio de recursos, deve entender de que forma são processadas as operações, tendo domínio da Legislação (tributária, trabalhista, contábil, etc.) e experiência na área investigada.

6.3. Considerações sobre a Lei de Licitações e Contratos

Após o estudo dos casos concretos, vale a pena destacar alguns aspectos importantes acerca de como são realizadas (licitadas) as despesas, aprofundando nosso conhecimento sobre o assunto.

A licitação é condição prévia para compras, contratação de serviços e alienações na administração pública. É regulamentada, conforme mencionado, pela Lei nº 8.666 de 1993 – Lei de

Licitações e Contratos e alterações.

Dentre seus **princípios**, é possível destacar:

1. **Transparência:** qualquer pessoa pode requisitar informações sobre o certame e dele participá-lo, à exceção de processos sigilosos.
2. **Impessoalidade:** não deve ser dada preferência ao licitante A ou B. Assim, o julgamento das propostas deve ser conduzido de forma objetiva, sem favoritismos ou perseguições.
3. **Vinculação ao instrumento convocatório:** o edital é a Lei do certame, devendo a administração ater-se ao que nele consta.

Em função do que se pretende adquirir (**objeto**) e do **valor** envolvido, deverá ser selecionada uma das **modalidades** de licitação abaixo enumeradas:

1. **Convite:** cabível na contratação de serviços ou compras com valor estimado de até R\$ 80.000,00 (ou R\$†150.000,00, no caso de obras e serviços de engenharia, cujo teto é estendido).
2. **Tomada de preços:** adequada na contratação de serviços ou aquisição de bens até R\$ 650.000,00 (ou R\$†1.500.000,00, no caso de obras e serviços de engenharia, cujo teto é estendido).
3. **Concorrência:** pertinente quando a contratação ou aquisição a ser feita ultrapassar o limite da tomada de preços. Vale ressaltar que, quanto maior o valor envolvido, maior a formalização do processo. Na concorrência, por exemplo, há uma fase de habilitação prévia, quando são conferidos os documentos (fiscais, contábeis, societários) para verificar se a entidade possui condições de participar do certame, para,

somente depois, serem abertas as propostas que contêm os preços.

4. Leilão: utilizado na alienação de bens julgados inservíveis para a administração (devidamente atestados por comissão instituída com essa finalidade). Especificamente no caso de bens *imóveis*, há de existir autorização específica.
5. Concurso: adequado na escolha de projeto técnico ou científico.
6. Pregão: a mais recente de todas, o pregão (presencial ou eletrônico) é a modalidade em que os licitantes oferecem seus preços simultaneamente, ganhando aquele que oferecer o maior desconto sobre os serviços a serem prestados ou sobre o material a ser entregue. Diferentemente do concurso e da tomada de preços, no pregão a habilitação ocorre depois da definição do preço. É o mais dinâmico (os licitantes têm a faculdade de efetuarem lances cada vez menores) e tem sido utilizado com cada vez mais intensidade, nas três esferas de governo.

Cumprе ressaltar, no que pertine às modalidades, que em alguns casos faz-se necessária a comprovação, por parte do licitante, de que este preenche os requisitos necessários à participação, situação em que há a etapa da habilitação. Nesse caso, são juntados documentos fiscais, contábeis e societários com vistas à comprovação exigida no edital.

Quanto ao **tipo**, as licitações podem ser classificadas em:

1. menor preço;
2. melhor técnica;
3. técnica e preço (conjugados, com pontuação especificada no edital a cada critério – ponderação); e

4. maior lance.

O critério a ser utilizado é escolhido pela própria administração, caso a caso. Em determinadas situações, contudo, a flexibilidade é menor. Por exemplo: na escolha de projetos técnicos, a técnica precisa ser levada em consideração.

Há de ressaltar, ainda, a possibilidade de dispensa ou de inexigibilidade do certame. A **dispensa** ocorre quando, embora seja possível realizar a licitação, a Lei desobriga. Por exemplo, quando os valores envolvidos são pequenos (até R\$ 8.000,00, ou R\$ 15.000,00, no caso de obras e serviços de engenharia), ou quando a entidade que realizará o serviço não tiver fins lucrativos, for dotada de boa reputação e o serviço a ser realizado constituir sua atividade-fim, explicitada no documento de constituição. Os casos são previstos no art. 24 do estatuto das licitações. A inexigibilidade se dá quando é inviável a realização do certame, em função do objeto a ser contratado ser **único** ou em função de haver apenas **um** fornecedor ou prestador de serviços em condições de atender (devidamente comprovado com o atestado de exclusividade). Como exemplo, é possível citar a contratação de serviços artísticos; não há mais de um Roberto Carlos, de forma que *a competição é inviável*.

Tendo sido considerados os princípios, a modalidade, o tipo e o julgamento objetivo das propostas, o objeto do certame será adjudicado ao vencedor.

7. Controle

7.1. Introdução

Em especial, a malversação de recursos decorre (1) da falta (inexistência) de controles, (2) de sua inadequação, embora existentes, ou (3) de burla aos sistemas estabelecidos, situações descritas pelos auditores como de risco inerente (casos 1 e 2) ou de controle (caso 3). Optou-se, desta forma, por explorar um pouco mais o assunto com o intuito de serem apresentados, em seguida, procedimentos com vistas a minimizar a ocorrência de desvios.

Conforme vimos, foram abordadas impropriedades em licitações, nos setores de compras e de recursos humanos, na transferência de recursos, em concursos públicos e em demonstrações contábeis. Vejamos, a seguir, as definições mais importantes envolvendo os temas de maior relevância.

7.2. Controle Interno

O CFC – Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Resolução nº 820/97, define controle interno como: "...o plano de organização e o conjunto integrado de métodos e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis e da sua eficácia operacional".

Neste diapasão, o Controle Interno compreende o conjunto de procedimentos adotados pela entidade com vistas à salvaguarda dos ativos e ao alcance dos objetivos previamente estabelecidos. Podem ser divididos em duas categorias:

1. contábeis; e
2. administrativos.

Os primeiros estão relacionados à proteção do patrimônio

da empresa e aos diversos sistemas de informações. Envolve, por exemplo, o uso de senhas para acesso aos sistemas, a limitação do acesso físico aos estoques e à tesouraria e a segregação de funções (quem controla o físico não faz a contabilidade; ou seja, tesoureiro e contador são pessoas distintas), com vistas a evitar a ocorrência de fraudes e desvios. Em especial, a segregação corrobora para evitar desfalques permanentes, ou seja, aqueles que foram “ajustados” na contabilidade. Os controles administrativos intentam proporcionar eficácia às operações, abrangendo estudos de tempos e movimentos, controle de qualidade, análise de lucratividade por linha de produtos, *turnover*, etc.

Na opinião de J. Ferreira, (2005)⁶ o objetivo geral dos controles internos administrativos é evitar a ocorrência de impropriedade e irregularidade, por meio dos princípios e instrumentos próprios, destacando-se entre os objetivos específicos, a serem atingidos, os seguintes:

1. Observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos.
2. Assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade.
3. Evitar o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes.
4. Propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e feitos atingidos.
5. Salvar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo.

⁶FERREIRA, Ricardo J. *Auditoria*. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2002.

6. Permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando à eficácia, eficiência e economicidade na utilização dos recursos.
7. Assegurar a aderência das atividades às diretrizes, planos, normas e procedimentos da unidade/entidade.

Assim, os *controles internos* administrativos implementados em uma organização *devem*:

1. Prioritariamente, ter caráter preventivo.
2. Permanentemente, estar voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos.
3. Prevaler como instrumentos auxiliares de gestão.
4. Estar direcionados para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração.

Dessa forma, quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão propriamente dita.

Ainda segundo J. Ferreira (2005), é possível identificar no controle interno administrativo alguns princípios, ou seja, um conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam atingir objetivos específicos, tais como:

1. **Relação custo/benefício:** consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele possa proporcionar.
2. **Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários:** a eficácia dos controles internos administrativos está diretamente relacionada com a competência, formação profissional e integridade do pessoal. É imprescindível haver uma política de pessoal que contemple:

- a) seleção e treinamento de forma criteriosa e sistemática, buscando melhor rendimento e menores custos;
 - b) rodízio de funções, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes; e
 - c) obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente, como modo, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades.
3. **Delegação de poderes e definição de responsabilidades:** a delegação de competência, conforme previsto em lei, será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com vista a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. O ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, a autoridade delegada e o objeto da delegação. Assim sendo, em qualquer unidade/entidade, devem ser observados:
- a) existência de regimento/estatuto e organograma adequado, no qual a definição de autoridade e conseqüentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização; e
 - b) manuais de rotinas/procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade.
4. **Segregação de funções:** a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competência e atribuições em desacordo com este princípio.

5. **Instruções devidamente formalizadas:** para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes e específicos, ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente.
6. **Controles sobre as transações:** é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade e autorizados por quem de direito.
7. **Aderência a diretrizes e normas legais:** o controle interno administrativo deve assegurar observância às diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos e que os atos e fatos de gestão sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade.

7.3. Sarbanes Oxley – SOX

Corroborando para o incremento do controle, foi promulgada em julho de 2002, a SOX (como a Lei americana é conhecida), editada mormente em função dos escândalos envolvendo as empresas Enron e World.com. Esta Lei objetiva garantir, dentre outras coisas, maior fidedignidade às informações contidas nos demonstrativos contábeis. Estabelece, por isso, em seus 11 títulos, procedimentos a serem observados pelos executivos das companhias, responsabilizando-os severamente em caso de descumprimento. Em especial, obriga-os a efetuar a revisão de relatórios, documentá-los e evidenciar quaisquer informações significativas, inclusive fraudes, oportunamente. Em geral, a SOX “burocratiza” os diversos processos administrativos que envolvem a geração e registro de informações de cunho financeiro-contábil. A

força reside na necessidade de controle detalhado, por etapas, e não apenas quando da emissão do documento final. As mais importantes seções dentro dos onze títulos são as de número 302, 401, 404, 409, 802 e 906.

Em especial, a seção 302 aloca claramente a responsabilidade no *Chief Executive Officer* – CEO e no *Chief Financial Officer* – CFO de uma companhia para certificar a exatidão de relatórios anuais e trimestrais, sob a penalidade da lei. Fá-los também responsáveis para estabelecer e manter controles internos, avaliá-los e relatar suas conclusões sobre a eficácia desses itens. Devem, portanto, relatar todas as “deficiências significativas” no projeto ou na operação de controles internos, bem como quaisquer mudanças ocorridas.

A seção 401 trata da divulgação das informações financeiras (transparência), realçando a importância das demonstrações não conterem indicações incorretas ou formatações que impliquem em interpretações errôneas. Trata, portanto, dos aspectos formais (estrutura) e materiais dos demonstrativos.

A seção 404 requer que o relatório anual de uma companhia contenha um relatório interno do controle, que indique a responsabilidade da gerência em estabelecer e manter controles internos adequados para confecção dos relatórios financeiros e, ainda, conter uma avaliação da eficácia da estrutura e dos procedimentos internos do controle.

A seção 409 também dispõe sobre a divulgação das informações financeiras, alertando para a tempestividade da divulgação de atos e fatos relevantes.

A seção 802 impõe penalidades que vão desde multas até 20 anos de aprisionamento para quem alterar, destruir, mutilar, esconder, ou falsificar registros, originais ou arquivos com a intenção de obstruir, impedir ou influenciar uma investigação legal. Impõe, ainda, penalidades para o contabilista que não mantiver o

controle adequado dos papéis de trabalho.

7.4. Controle na Área Governamental

Especialmente no setor público, o controle interno de cada Poder tem suas atribuições definidas na Constituição da República de 1988, senão vejamos:

Art. 74 – Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos da União;

II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º – Os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União.

7.4.1. Os Momentos do Controle

Quanto à tempestividade, os controles classificam-se em prévio, concomitante e subsequente.

O controle prévio corresponde aos procedimentos aplicados antes da execução do ato, consubstanciando-se em autorizações para a prática de atos subsequentes e pré-análises.

Segundo Castro & Gomes (2001), o controle *a priori* engloba toda movimentação ou utilização de créditos orçamentários ou recursos financeiros mediante prévia observação das normas de administração orçamentária e financeira. Esta fase do controle examina, entre outros aspectos, a correta classificação da despesa, a existência de saldo para atendê-la, a utilização de formulários adequados e as regulamentações do preenchimento destes documentos. As normas pertinentes ao controle prévio federal estão, basicamente, consubstanciadas no Decreto Lei nº 93.872, de 23/12/86.

O controle concomitante engloba o conjunto de procedimentos aplicados durante a prática dos atos, no momento em que se processa a execução orçamentária.

Ainda segundo Castro (2001), o controle simultâneo compreende a contabilidade que se ocupa do registro dos fatos e os resume por meio de **relatórios, balancetes e demonstrações**, levantados mensalmente. Neste sentido, o acompanhamento da execução orçamentária, ou seja, o controle concomitante, de acordo com o art.º78 do Decreto Lei nº 200/67, deve ser feito pelos órgãos de contabilidade.

O controle subsequente abrange os procedimentos aplicados após a prática dos atos. Normalmente consubstanciam-se em aprovações ou reprovações de contas.

7.4.2. Prestações, Tomadas de Contas e Auditoria

No entendimento de Castro (2001), as últimas fases do controle são a **Tomada ou Prestação de Contas** ao final do exercício financeiro e a **Auditoria**.

A **Tomada de Contas** consiste em levantamento e exame organizados pelos órgãos de contabilidade analítica, de registro e documentos de gestão orçamentárias, financeira e patrimonial dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, cujos principais produtos são as demonstrações dos resultados apurados no exercício financeiro, podendo ser:

- a) Anual – ao final do exercício financeiro.
- b) Especial – quando se verificar que ocorreu desfalque, desvios de bens, ou outra irregularidade de que resulte prejuízos para a Fazenda Pública, ou quando se verificar que determinada conta não foi prestada pelo responsável pela aplicação dos recursos públicos, no prazo e na forma fixada, inclusive para entidades da Administração indireta.
- c) Extraordinária – quando ocorrer a extinção, dissolução, transformação, fusão ou incorporação de unidade gestora de um ministério ou órgão.

A prestação de contas é o processo formalizado pelo próprio agente responsável ou pelas unidades de contabilidade analítica das entidades da Administração indireta, referente aos atos de gestão praticados pelos respectivos dirigentes, podendo ser:

- a) Anual – ao final do exercício financeiro.
- b) Extraordinária – quando ocorrer a extinção, cisão, fusão, incorporação, transformação, liquidação ou privatização de entidades da Administração indireta, inclusive as fundações instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público Federal.

- c) A Auditoria, no âmbito da Administração Federal, é uma atividade de fiscalização orçamentária e financeira, constituindo a etapa final do controle interno. Esta atividade se apóia, fundamentalmente, nas tomadas de contas elaboradas pelos órgãos de contabilidade analítica ou nas prestações de contas elaboradas pela entidade da Administração indireta.

Silva (1996) explicita que aquele que utilizar dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas.

A prestação de contas corresponde ao procedimento pelo qual, dentro dos prazos fixados, o responsável está obrigado, por iniciativa pessoal, a comprovar ante o órgão competente o uso, o emprego ou a movimentação dos bens, numerários e valores que lhe foram entregues ou confiados. Desta forma, estão sujeitos à prestação de contas:

1. O titular do Poder Executivo na forma e nos prazos constitucionais.
2. Os responsáveis por diversas unidades administrativas ou orçamentárias da Administração Direta e da Administração Indireta e Fundações.

O primeiro caso consiste na prestação de contas por meio dos Balanços Gerais do Estado com base na qual o Tribunal de Contas deverá apresentar minucioso relatório conclusivo sobre os resultados do exercício, emitindo um parecer prévio que servirá de apoio ao Poder Legislativo na apreciação da ação administrativa do governo. O segundo compreende as prestações de contas que devem ser apresentadas pelos diversos setores com relação à gestão contábil e financeira dos responsáveis por bens e valores do Estado e, ainda, com relação a despesas decorrentes de convênios, ajustes e concessão de subvenções.

8. Procedimentos a Serem Aplicados nas Auditorias de Fraudes

8.1. Introdução

Para que tenha condições de apurar os desvios, motivo pelo qual foi contratado, o auditor de fraudes aplica dois grandes conjuntos de testes: os **testes de observância** e os **testes substantivos**.

Os primeiros objetivam verificar a existência, efetividade, adequação e confiabilidade do controle interno da empresa, com vistas a determinar, em um segundo momento, o volume de testes (substantivos) a serem aplicados nas diversas áreas a serem testadas.

A importância do controle interno para a técnica de auditoria é enorme em função da quantidade de eventos a serem testados, das áreas a serem analisadas e da limitação de recursos materiais e humanos. Em determinadas situações, é praticamente impossível (e também pouco razoável) validar TUDO que a empresa fez em determinado ano (100% das transações). Até porque a estatística nos dá um razoável conforto no sentido de que, testando parte dos eventos (amostra), o resultado alcançado poderá ser extrapolado para a população com alguma confiança, tomados alguns cuidados como seleção da amostra (representativa) e outros.

Nesse diapasão, a auditoria pode trabalhar com amostragem estatística (probabilística) e não-estatística (não-probabilística), o que normalmente ocorre.

A questão que se apresenta, então, é a definição de quais áreas deverão ser testadas, considerando-se o escopo definido nos contratos. Esse é o motivo pelo qual a avaliação do controle interno é preliminar e fundamental para os trabalhos do auditor: *onde o*

controle interno existir (não apenas no papel e nos manuais) e for adequado, a necessidade de testar será menor, em função do risco de haver algo errado ser menor. Então, o auditor aplicará menos testes substantivos. Note que mesmo que o controle em determinada área seja excepcional (na tesouraria, por exemplo), sempre serão aplicados testes, mesmo que em menor volume. Por outro lado, onde o controle interno revelar-se deficiente, a necessidade de verificar será maior. Assim, serão aplicados testes substantivos em maior volume.

Os testes substantivos compreendem duas categorias: *os de transações e saldos e os procedimentos de revisão analítica.* Os primeiros, como o próprio nome evidencia, buscarão validar se as transações contabilizadas de fato ocorreram (em determinadas situações, as empresas registram operações fictícias, sem suporte documental, com o objetivo de mascarar determinada evidência ou apresentar uma situação diferente da real) e se os saldos correspondem à realidade. Por exemplo: ao encontrar no BP um saldo de R\$+100.000,00 em estoques, o auditor deverá efetuar uma contagem física para certificar-se desse número. Já a revisão analítica compreende um conjunto de índices e indicadores que funcionam como sinal de alerta para o auditor. Nesse caso, é de grande utilidade a análise horizontal, vertical e por meio de quocientes. Exemplificando: de um ano para outro, o faturamento cresceu 15%, enquanto que as despesas com pessoal e com viagens cresceram 80% e 150%, respectivamente. Será que a empresa estaria majorando seus gastos com a finalidade de apresentar uma base de cálculo de Imposto de Renda menor e, conseqüentemente, pagar menos impostos? Dessa maneira, a revisão analítica chama atenção do auditor para eventos que parecem discrepantes em relação à realidade do ente.

8.2. Finalidades dos Testes

Resumidamente, podemos inferir que os testes

substantivos possuem cinco grandes finalidades:

- a) **existência** – se o componente patrimonial existe em certa data;
- b) **direitos e obrigações** – se efetivamente existentes em certa data;
- c) **ocorrência** – se a transação de fato ocorreu;
- d) **abrangência** – se todas as transações estão registradas;
e
- e) **mensuração, apresentação e divulgação** – se os itens estão avaliados, divulgados, classificados e descritos de acordo com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade.

8.3. Tipologia dos Procedimentos

Se desejarmos elencar os **procedimentos desenvolvidos pelos auditores**, é possível categorizá-los em cinco grupos, a saber:

- a) **inspeção** – exame de registros, documentos e de ativos tangíveis;
- b) **observação** – acompanhamento de processo ou procedimento quando de sua execução;
- c) **investigação e confirmação** – obtenção de informações junto a pessoas ou entidades conhecedoras da transação, dentro ou fora da entidade.

Uma das técnicas usadas no trabalho de auditoria dentro do procedimento de confirmação chama-se **circularização**. Esta consiste em obter informações junto a terceiros, como mecanismo de validação. Assim, o auditor seleciona as pessoas que serão circularizadas (que receberão as correspondências para

confirmação dos saldos em aberto em uma determinada data) e solicita a entidade auditada que as remeta. A partir daí, aguarda as respostas e as analisa, confrontando-as com as evidências obtidas dentro da própria empresa:

1. **Cálculo** – conferência da exatidão aritmética de documentos comprobatórios, registros e demonstrações contábeis e outras circunstâncias.
2. **Revisão Analítica** – verificação do comportamento de valores significativos, mediante índices, quocientes, quantidades absolutas ou outros meios, com vistas à identificação de situação ou tendências atípicas.

É importante destacar que se o auditor, durante a revisão analítica, não obtiver informações objetivas suficientes para dirimir as questões suscitadas, *deve efetuar verificações adicionais*, aplicando novos procedimentos de auditoria, até alcançar conclusões satisfatórias. Nesse sentido, quando o valor envolvido for expressivo em relação à posição patrimonial e financeira e ao resultado das operações, o auditor deve:

- a) confirmar os valores das contas a receber e a pagar, através de comunicação direta com os terceiros envolvidos; e
- b) acompanhar o inventário físico realizado pela entidade, executando os testes de contagem física e procedimentos complementares aplicáveis.

Complementando os procedimentos a serem aplicados nas auditorias de fraudes, os seguintes meios de investigação podem ser utilizados com vistas à obtenção de evidências. Em especial, é possível destacar:

1. Consulta à Junta Comercial: a busca pelo contrato social da entidade revelará se de fato existe ou se trata de uma empresa-fantasma.

2. Consulta à Receita Federal: até mesmo pela Internet é possível consultar o CNPJ de uma entidade.
3. Constatação da existência física da entidade por meio de visita.
4. Busca no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional, útil quando se deseja levantar o montante transferido a Estados e Municípios.
5. Entrevista junto a funcionários.
6. Consulta junto à Câmara de Vereadores, Polícia Federal, Ministério Público, Agências Reguladoras, Conselhos Regulamentadores de Profissão (CRC, Crea) e Tribunais de Contas.

8.4. Amostragem

É importante destacar que, durante a realização dos trabalhos de campo, nem sempre será possível ao auditor validar a totalidade das operações realizadas, por razões de ordem operacional, temporal ou financeira. Assim, em boa parte das ocasiões, o auditor aplicará os procedimentos demandados apenas em parte da população, em uma “fatia” denominada amostra.

Segundo J. Ferreira (2002), o método de amostragem é aplicado como forma de viabilizar a realização de ações de controle em situações onde o objeto alvo da ação se apresenta em grandes quantidades e/ou se distribui de maneira bastante pulverizada. A amostragem é também aplicada em função da necessidade de obtenção de informações em tempo hábil, em casos em que a ação na sua totalidade se torna impraticável.

É necessário ressaltar o cuidado que o auditor deverá apresentar durante a escolha da amostra, a fim de que a mesma seja representativa da população, ou seja, tenha as mesmas características.

O Conselho Federal de Contabilidade – CFC determina que o auditor, ao determinar a amostra, deverá levar em consideração os seguintes fatores:

1. População.
2. Tamanho da amostra.
3. Erro esperado.
4. Erro tolerável.
5. Estratificação.
6. Risco de amostragem.

A população corresponde ao conjunto de eventos, abrangendo-os em sua totalidade.

O tamanho da amostra deve guardar, *a priori*, relação com o tamanho da população, em termos de proporcionalidade.

O erro tolerável corresponde ao desvio normal, ordinário, em virtude de se estar testando uma amostra, e não toda a população.

O tolerável corresponde ao desvio máximo aceitável, ou seja, até onde se aceitam falhas no controle interno sem mudar o grau de confiabilidade.

A estratificação corresponde à disposição dos itens de uma população em diferentes estratos, camadas, conforme a peculiaridade de cada nível.

Risco de amostragem é a possibilidade do auditor ser levado a conclusões errôneas, tendo em vista a amostra selecionada. Normalmente acontece em virtude da utilização de amostras pouco ou não-representativas. Nesse viés, quando o erro da população ultrapassa o erro tolerável, é necessário reavaliar o risco de amostragem.

Ainda segundo o CFC, ao selecionar a amostra o auditor deve utilizar os seguintes métodos:

1. Seleção casual.
2. Seleção aleatória.
3. Seleção sistemática.

A seleção casual é feita com base na experiência do auditor. Trata-se, portanto, de uma amostragem não-estatística, não amparada pela probabilidade, tendenciosa, direcionada. Vale ressaltar que ao utilizar esse tipo de amostragem, o auditor deve escudar-se em procedimentos adicionais, visto que, judicialmente, podem os resultados alcançados em função desse critério não serem levados em consideração, dada a subjetividade envolvida.

A seleção aleatória é feita com base em probabilidade. Nesse sentido, os elementos da população têm a mesma chance de serem escolhidos.

A seleção sistemática também é probabilística e, adicionalmente, obedece a intervalos constantes. É o caso, por exemplo, da escolha dos documentos emitidos na primeira semana de cada mês.

Vale ressaltar que, na prática, é comum a utilização de mais de um método de separação da amostra.

8.5. Partes Relacionadas

Partes relacionadas são entidades com as quais a empresa não tem condições de comercializar com a independência e comutatividade que caracterizam as relações comerciais. Ou seja, são entidades que, de alguma forma, têm condições de influenciar a natureza ou o valor das transações. A preocupação do auditor reside no fato dessas transações serem realizadas de maneira artificial ou no interesse exclusivo do acionista majoritário, em detrimento dos minoritários. Como exemplo, é possível citar a

concessão de garantias ou de empréstimos, cessão de direitos e venda de mercadorias super (sub) faturadas para entes controladores.

Em função disso, o auditor deve obter evidências suficientes para identificar partes relacionadas na fase de planejamento, possibilitando detectar, no decorrer dos trabalhos, quaisquer transações relevantes que as envolvam, aplicando os procedimentos necessários à obtenção de informações sobre a finalidade, a natureza e a extensão das transações, com especial atenção àquelas que pareçam anormais ou envolvam partes relacionadas não-identificadas quando do planejamento.

Em especial, o auditor deve executar procedimentos de auditoria suficientes para obter evidências de que as transações, os saldos e as informações relativas a partes relacionadas foram, adequadamente, identificados e divulgados pela administração da entidade nas Demonstrações Contábeis, objeto do exame do auditor.

Assim, deve executar procedimentos modificados, ampliados ou adicionais, conforme for apropriado, quando identificar circunstâncias que aumentem o risco de distorção, além do que, normalmente, seria esperado, ou indiquem que ocorreu uma divergência relevante em conexão com partes relacionadas. Considerando que a administração da entidade é responsável por identificar e divulgar partes relacionadas e transações com tais partes, essa responsabilidade exige que a administração implante sistema contábil e de controle interno adequados, para assegurar que as transações com partes relacionadas sejam, apropriadamente, identificadas nos registros contábeis e informações extracontábeis e divulgadas nas Demonstrações Contábeis.

No desenvolvimento da auditoria, o auditor deve atentar para transações que pareçam não-usuais nas circunstâncias e possam indicar a existência de partes relacionadas ainda não-identificadas. Exemplos:

- a) transações com condições negociais anormais, tais como: preços, taxas de juros, garantias e condições de pagamento não-usuais ou fora das condições de mercado ou que seriam realizadas com terceiros;
- b) transações que, aparentemente, careçam de motivo comercial lógico;
- c) transações em que a essência difere da forma;
- d) transações processadas de maneira não-usual;
- e) transações significativas ou de grande volume com certos clientes ou fornecedores, em comparação com outros; e
- f) transações não-registradas, tais como: recebimento ou prestação de serviços administrativos sem custo.

Dada a natureza das relações com partes relacionadas, a evidência dessa relação pode ser limitada, por exemplo, à existência de estoques mantidos em consignação por uma parte relacionada ou a uma instrução da matriz a uma subsidiária para registrar despesas com *royalties*. Devido à disponibilidade limitada de evidência apropriada sobre essas transações, o auditor deve considerar a execução de procedimentos, como, por exemplo:

- a) confirmar as condições e o valor da transação com a parte relacionada;
- b) inspecionar a evidência de posse da parte relacionada; e
- c) confirmar ou discutir informações com pessoas ligadas à transação, como bancos, advogados, avalistas e agentes.

9. Investigação e Prevenção

Conforme apontado no início da obra, apresentaremos, a seguir, caso a caso, procedimentos de auditoria para coleta de evidências com vistas à comprovação e caracterização das situações irregulares, bem como os mecanismos de prevenção contra fraudes, tanto no setor público quanto no privado.

9.1. Nomeação de Parentes e Amigos (com Eventual Divisão da Remuneração) – Nepotismo

Conforme mencionado anteriormente, as denúncias bem fundamentadas por meio de documentos comprobatórios da situação evidenciada, de entrevistas, ou de quaisquer outros meios lícitos são de fundamental importância.

Assim, a coleta de evidências para comprovação dessas situações irregulares pode ser feita por meio dos seguintes procedimentos:

1. Solicitação da folha de pagamento dos servidores, contemplando o Órgão ou setor onde está lotado o servidor analisado; com este documento em mãos, será possível obter informações pessoais, tais como, nome completo, CPF e dados bancários, comprovar seu vínculo ao serviço público e determinar o montante do crédito feito em sua conta-corrente mensalmente.
2. A quebra do sigilo bancário a ser pleiteada pelo *Parquet* (Ministério Público) poderá evidenciar a transferência para a conta de quem o nomeou, normalmente no mesmo valor e na mesma época, situação bastante comum. Em casos mais bem elaborados, a transferência pode ser feita a terceiros (“laranjas”) vinculados à autoridade nomeadora, que, por via indireta, chegará ao destinatário desejado.

Nessas situações, o sigilo dessas outras pessoas também pode ser quebrado com vistas à comprovação do vínculo. Durante a análise da movimentação bancária de um traficante em nosso País, lembro-me de ter sido descoberta a existência de mais de 30 laranjas, por meio dos quais as transferências a crédito e a débito eram realizadas. Por envolverem mais de 40 contas-correntes, foram necessários mais de dois meses de análise para que se pudesse “linkar” o investigado a sua gangue. Nessas situações, normalmente as pessoas são parentes, amigos próximos ou pessoas com domicílio bem longe das capitais, que por uma ninharia emprestam seu nome e CPF a esses marginais.

3. Não raro, com vistas à minimização dos rastros ao invés de transferências bancárias são realizados saques em conta-corrente, que às vezes são depositados na conta do beneficiário.
4. Se o viés financeiro da investigação for prejudicado, é possível caracterizar a maracutaia por meio do controle de ponto: quando eletrônico, faz-se necessária a análise das alterações dos programas, que não foram documentadas. Quando manual, a análise de cartões de ponto revela que em boa parte dos casos os mesmos não são assinados. Quando o são, um exame grafológico ou químico pode ser utilizado: pela assinatura, é possível verificar se foram preenchidos todos de uma única vez (em um único dia do mês), tendo em vista que a escrita da mesma rubrica ou nome de maneira repetitiva tende a gerar o fenômeno do “relaxamento” da escrita. Essa situação pode ser ratificada por meio da comprovação de ter sido utilizada a mesma tinta de caneta. Cumpre ressaltar que a caracterização de todas as assinaturas em um único

dia pode até não caracterizar uma fraude; contudo, desrespeita leis ou outros Diplomas Normativos que regulam a política de recursos humanos de determinado Poder e esfera.

5. Um caminho alternativo é a realização de entrevistas com as pessoas lotadas no Órgão onde supostamente trabalha o funcionário-fantasma, a fim de caracterizar sua ausência. Em alguns casos, os funcionários que trabalham regularmente sequer sabem que o fantasma encontra-se lotado em seu departamento.
6. Se as alternativas anteriores não funcionarem, pode-se, ainda, propor a exoneração do mau servidor pela falta de eficiência, dever funcional dos servidores públicos, nos termos do art. 37 da Constituição da República, alterada por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Uma vez que não comparece regularmente, *a priori* produz menos, o que pode ser levantado por meio da comparação entre a quantidade de processos analisados, pareceres elaborados ou documentos confeccionados em comparação com os demais funcionários que exercem a mesma função.

Solicitação da folha de pagamento dos servidores, contemplando o Órgão ou setor onde está lotado o servidor analisado; com este documento em mãos, será possível obter informações pessoais, tais como, nome completo, CPF e dados bancários, bem como comprovar seu vínculo ao serviço público e determinar o montante do crédito feito em sua conta-corrente mensalmente.

9.2. Pagamento de Comissões e Antecipação de Vencimentos

Como prevenir que isso aconteça? Como fiscalizar esse tipo de fraude? Como reunir indícios para denunciar?

1. Certificar-se que o edital de licitação para a escolha do prestador de serviços e/ou fornecedor não seja tendencioso para favorecer alguma entidade específica de interesse do governo (licitação dirigida).
2. Verificar se esses projetos são realmente prioridades na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e se constam no PPA (Plano Plurianual) e na LOA (Lei Orçamentária Anual).
3. Fiscalizar o pagamento dos serviços e/ou fornecimento dos materiais. Se o valor é compatível com o valor de mercado, se o pagamento foi feito em crédito em conta corrente no CNPJ do favorecido constante como vencedor do certame licitatório (evitar pagamentos em dinheiro ou cheques, pois facilitam o desvio).
4. Analisar o histórico das empresas concorrentes, principalmente no que tange às certidões negativas de débitos, condições financeiras, risco de descontinuidade, envolvimento em escândalos, etc.
5. Verificar nos Contratos Sociais dessas empresas se os donos e/ou gestores têm algum tipo de ligação com governantes ou militantes do partido.

Analisar os extratos bancários para verificar se possuem o costume de operar com valores em dinheiro, o que indicaria alto índice da empresa ser fraudulenta, pois no Brasil atual, geralmente quem tem dinheiro em espécie são corruptos ou facções criminosas de tráfico de drogas.

9.3. Exoneração de Servidores em Desacordo com a Constituição da República Utilizando-se como Pretexto a Lei de Responsabilidade Fiscal

Para coibir esses procedimentos arbitrários e ilegais, sugere-se que sejam adotados os seguintes procedimentos:

1. Verificação do ato de exoneração de servidores, a fim de se verificar se foram atendidas as condições supramencionadas quanto à seqüência dos atos.
2. Acompanhar se, logo após a exoneração, foram feitas nomeações, sobretudo em cargos idênticos ou similares aos extintos (a Constituição veda a criação de cargos iguais ou assemelhados pelo prazo de quatro anos).
3. Atestar a razoabilidade dos critérios utilizados para exoneração (Órgãos, cargos e perfil dos servidores).

9.4. Emendas Parlamentares

Sugere-se, para evitar estas ocorrências, maior controle na aplicação dos recursos, posto que, sobre a emenda em si, há pouco a se fazer, tendo em vista que está prevista na Constituição e é prerrogativa dos parlamentares. Em especial:

1. Acompanhamento do processo licitatório.
2. Realização de inspeções por parte dos controles interno e externo, verificando a razoabilidade dos resultados alcançados em face dos recursos aplicados. Uma vez que parte será desviada, é provável que algo deixe de ser feito ou seja realizado em desconformidade com o previsto.
3. Realização de auditorias especificamente nesses programas de trabalho, que potencialmente representam riscos maiores. Se for o caso, pode ser apurada a razoabilidade dos valores constantes nos programas de

trabalho em função do que se pretende realizar; conforme mencionado nos itens anteriores, alguns PT não têm o grau de detalhamento necessário, inviabilizando o acompanhamento pelos tribunais de contas e pelas controladorias.

9.5. Irregularidades nos Gastos com Propaganda Institucional

Desta forma, a fim de verificar se foi observada a Legislação eleitoral, recomenda-se solicitar a seguinte documentação:

1. Relação de programas de trabalho (PT) que contenham essa natureza de despesa com os respectivos valores, referente aos exercícios sob análise.
2. Total empenhado, liquidado e pago nessa mesma natureza de despesa (gasto com publicidade), abrangendo, inclusive, a administração indireta.
3. Relação de contratos firmados com empresas de publicidade, mídia e propaganda.
4. Relação de créditos adicionais abertos e autorizados nessa natureza.

9.6. Ações contra o Ente Público

Alguns mecanismos que podem ser utilizados para minimizar essas práticas são:

1. Revisão dos processos de pagamento de benefícios por auditores independentes.
2. Análise do tempo consumido desde o ingresso da ação até a liberação dos recursos pelo Poder Público.
3. Revisão do montante pago e aferição de sua

razoabilidade.

Verificação da punição administrativa, civil e até penal dos servidores envolvidos no erro que gerou a implementação da ação (normalmente os teóricos “responsáveis” não são punidos, porque estão envolvidos no golpe).

9.7. Dinheiro Sujo

Vejamos algumas maneiras de caracterizar esse tipo de situação e reunir indícios:

1. Empresas de fachada podem ser reveladas através da análise da movimentação contábil. Normalmente são empresas com apenas um tipo de receita, sempre do mesmo beneficiário e com pouquíssimas despesas, pois, na realidade, não operam de fato. Percebe-se uma distorção entre as receitas recebidas e a despesa de pessoal, material de escritório, contas de consumo (água, luz, telefone, etc.) É comum que possua despesa de aluguel, o que significa que o endereço realmente exista, mas, na maioria dos casos, não há nenhum representante da empresa naquele endereço, tampouco algo que lembre um escritório.
2. Empresas de fachada normalmente operam em paraísos fiscais e seus representantes são “laranjas” (pessoas que não são os donos e que emprestam seu nome para que os donos de verdade não apareçam. Na maioria das vezes são parentes, advogados ou amigos dos envolvidos no caso).
3. Deve-se rastrear todos os pagamentos feitos por empresas intermediadoras, pois é muito comum que eles não tenham suporte documental e não estejam legitimados. Lembramos que os pagamentos feitos sem suporte ou sem documentação fiscal são considerados

desvio de numerário e constitui-se fraude, “lavagem” de dinheiro.

4. Vários pagamentos a um mesmo beneficiário devem ser analisados com cautela. Se existirem documentos que suportem essa operação (o que normalmente não existe, como foi dito anteriormente) deve ser comprovada sua autenticidade. Não necessariamente no que diga respeito à Nota Fiscal ser “fria” por exemplo, mas à verificação se o serviço e/ou fornecimento de materiais foi realmente prestado, verificar a comprovação física dessa prestação, a existência de contrato, etc.
5. Analisar os contratos com fornecedores e prestadores de serviços assinados com a empresa suspeita de fraude. Raramente os contratos são legitimados. Dificilmente são serviços que a empresa realmente necessita. Normalmente os contratos de prestação de serviços são os mais utilizados por ser mais difícil a comprovação de sua efetiva realização. Por exemplo: é mais fácil “fingir” que um consultor deu treinamento a funcionários do que dizer que recebeu 200 caixas da mercadoria “x”, pois, onde elas estariam agora?
6. Os tipos de contratos internacionais mais utilizados para remeter dinheiro ao exterior sem a efetiva prestação dos serviços são os chamados “Contratos de Assistência Técnica” (sem transferência de tecnologia para não precisarem passar pelo registro no INPI) e os de *Management Agreement*, por serem mais genéricos e de difícil comprovação.
7. Deve-se verificar a evolução patrimonial das pessoas envolvidas no caso e sua consonância com as respectivas Declarações de Imposto de Renda da Pessoa Física. Pessoas Físicas que recebem propinas

costumam não conseguir esconder por muito tempo. Terminam por comprar carros de luxo, mansões, objetos de consumo que podem denunciá-los facilmente, pois não são equivalentes às suas rendas.

9.8. Pagamento sem Liquidação Contábil

Como evitar?

1. Os entes são obrigados a manter controles auxiliares, como os demonstrativos mensais de estoque – DME, livros de entrada e saída de itens, requisições formais de itens, etc. Esses documentos podem ser requisitados com vistas a identificar se houve registro de entrada. Por mais óbvio que possa parecer, a crença na impunidade é tão grande que não há “cuidado” por parte dos fraudadores em “harmonizar” a documentação, de forma que normalmente são deixados rastros, identificam-se dados que não coadunam.
2. Os responsáveis pela guarda e movimentação do patrimônio podem ser inquiridos. O nervosismo exacerbado, típico de pessoas envolvidas no esquema, pode denunciar as irregularidades. Não são raros os casos em que caem em contradição.
3. Nos casos de atestação de obras e serviços de engenharia, o ideal é que os servidores sejam concursados, sem vínculo com os agentes políticos. Infelizmente, não são raras as situações em que a atestação é feita por servidores comissionados ligados a prefeitos, vereadores, etc. Nessas situações, pode-se encontrar, por meio de uma verificação mais aprofundada, casos em que se atestou ter sido construído, digamos, 80% da escola ou do hospital

quando, na verdade, sequer metade ficou pronto.

9.9. Serviços Técnicos Especializados

Um dos caminhos para evitar questionamentos por parte dos Órgãos de controle seria a contratação desses profissionais após a reunião de elementos que evidenciem serem estes a melhor opção para a administração pública. Assim, no processo administrativo que tratar do assunto podem ser juntados:

1. currículo do contratado evidenciando os requisitos citados anteriormente (formação acadêmica, experiência, cópia de trabalhos realizados anteriormente, de artigos publicados, etc.);
2. comprovação de boa reputação;
3. comprovação da razoabilidade dos honorários cobrados.

De toda forma, enquanto houver a brecha legal...

9.10. Rodízio de Empresas

A fim de se evitar essas práticas, um dos caminhos é dar mais transparência às licitações, divulgando-se, inclusive, em meios de comunicação. Embora não seja obrigatório, esse caminho permite que mais empresas tenham conhecimento e queiram participar, pressionando a administração pública. Ainda, há modalidades que obstaculizam essas maracutaias, tais como o pregão eletrônico (preferencialmente) ou presencial: o número de participantes aumenta e a impessoalidade é maior, tornando mais lícito (honesto) o procedimento.

9.11. Irregularidades na Folha de Pagamento

Como sugestões para coibir essas práticas é possível citar:

1. A realização de testes (auditoria) no sistema

informatizado, como, por exemplo, a verificação das alterações não documentadas.

2. A inserção de funcionários fictícios para fins de simulação com o intuito de verificar se o sistema inviabiliza ou chama a atenção para informações discrepantes de alguma forma.
3. A aplicação de “revisão analítica” com vistas a identificar valores demasiadamente altos ou alterações significativas detectadas de um período para outro.
4. Restrição ao acesso ao sistema por meio do uso de senhas e utilização de perfis diferenciados.
5. Conferência se a variação dos valores totais da folha de um mês para o outro está documentada, preferencialmente por um funcionário de outra área. Exemplo: se a folha aumentou R\$ 20.000,00, verificar os motivos: se houve aumento salarial autorizado, se houve novas nomeações com a devida publicação, se pedidos de férias foram autorizados, etc.

9.12. Montagem de Editais de Licitação (Certames Direcionados)

As sugestões para coibir essas práticas são:

1. Diante da possibilidade do edital restringir o caráter competitivo, podem ser impetrados recursos administrativos ou judiciais. Na pior das hipóteses, se forem ineficazes pelo menos protelarão (atrapalharão) o certame.
2. Dependendo da esfera (federal, estadual ou municipal), há regulamentações específicas de cada Tribunal de Contas. Na maior parte dos casos, há a necessidade dos editais serem encaminhados previamente para análise

ou registro por parte do corpo técnico (controle prévio). Dessa forma, se a Corte de Contas reprovar ou recomendar ajustes, ok. Se aprovar, cabe pedido de reexame.

3. O Ministério Público, conforme mencionado, é o Fiscal da Lei. Uma denúncia dessa natureza dará início a um procedimento preparatório e será certamente investigado pelos Promotores de Justiça.
4. A divulgação da notícia na imprensa costuma trazer bons resultados, mormente em função do custo político gerado (desgaste junto à opinião pública).

Para fins de análise, podem ser solicitados, ainda:

1. Cópia do procedimento licitatório em que constem as propostas e outras em que figurem pelo menos uma dessas entidades, a fim de que seja verificado: similitudes no preenchimento das propostas, tais como estilo de redação semelhantes (evidenciando terem sido as propostas feitas pela mesma pessoa) e assinaturas (a conferência pode ser realizada por meio de exame grafotécnico), empresas convidadas (a fim de que seja verificado se há rodízio de vencedores e se, a cada novo certame, é convidada pelo menos uma empresa diferente), proximidade dos valores apresentados (previamente combinados), se todos os representantes comparecem à abertura dos envelopes (geralmente só comparece a empresa vencedora, previamente combinado), se os sócios/quotistas de uma empresa participa da(s) outra(s) ou se são servidores ou parentes destes.
2. Rol de empenhos, NL (notas de liquidação) e OP (ordens de pagamento) feitas em nome das empresas suspeitas.

3. Verificar se as empresas concorrentes realmente existem. Entidades-fantasmas criadas apenas para fins de serem “concorrentes” em processos licitatórios normalmente não existem de fato no endereço demonstrado na documentação.

9.13. Fracionamento/parcelamento de Licitações e Aditamentos Irregulares

Para verificar se alguma empresa foi beneficiada indevidamente em processos licitatórios durante o exercício, podem ser elaborados:

1. Quadro contendo os valores empenhados, liquidados e pagos, por empresa/pessoa física.
2. Quadro contendo resumo das licitações efetuadas com o contratado, especificando, dentre outras coisas, valor pactuado, valor efetivamente empenhado, valor aditivado, justificativa para aditamentos, tipo de licitação, modalidade de licitação, justificativa para dispensa/inexigibilidade, objeto, data, fonte de recursos, tipo de empenho.
3. Cópia do contrato social autenticado, certidão da Junta Comercial (se for o caso), cópia dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal.

Quanto ao aditamento, permitido pelo Estatuto das Licitações em até 25% do valor do contrato (50% no caso de obras), este deveria ser exceção. Contudo, não são raros os casos em que, assinado o contrato, DIAS DEPOIS o mesmo é aditado (ampliado, maximizando o valor a ser pago ao fornecedor). A flexibilidade permitida pela Lei se dá em função de fatos supervenientes ou em virtude de interesse da administração. Como sugestão para verificar se o aditamento é cabível e legítimo, pode ser procedida uma análise do projeto básico, das condições

existentes por ocasião da elaboração do certame e das mudanças ocorridas até a realização do ajuste.

9.14. “Presentinhos” (Favorecimentos como Contraprestação)

Havendo indícios de que presentes de maior valor foram aceitos, pode ser levado em consideração:

1. a declaração de bens e rendas do beneficiado;
2. a capacidade (econômica – vencimentos compatíveis e financeira – disponibilidade financeira na ocasião) de ter comprado o bem;
3. o tratamento dispensado ao contratado (se igual ou diferente em relação aos demais), etc.

9.15. Irregularidades na Cobrança da Dívida Ativa

Este quadro pode ser alterado por meio da divulgação, por parte da Procuradoria da Dívida Ativa, dos resultados alcançados, a fim de que a população possa acompanhar e cobrar melhores desempenhos. Em especial, podem ser divulgados: estoque inicial e final de processos, casos resolvidos, arrecadação prevista x realizada, medidas tomadas para o incremento na arrecadação das receitas dessa natureza, etc.

9.16. Inconsistências na Publicidade dos Atos Administrativos

Os atos administrativos (praticados por agentes públicos) têm como requisito de eficácia a publicação. Assim, para que sejam válidos e produzam efeitos, exige-se que sejam divulgados na imprensa oficial (Diário Oficial). Como exemplo, podemos citar a nomeação de servidores, a aprovação da Lei Orçamentária Anual, a celebração de contratos e a ratificação pela autoridade superior (nos termos da Lei de Licitações e Contratos), etc. A publicação, além

de ser obrigatória, constitui um dos principais mecanismos de transparência dos atos praticados pelos gestores públicos, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, permitindo que o cidadão acompanhe o que é feito com os recursos que este destina ao governo por meio dos tributos.

Com o intuito de mascarar as maracutaias, determinados gestores simplesmente não publicam informações obrigatórias, ou as publicam de forma distorcida. Em boa parte dos casos, a publicação do extrato contratual é feita com omissão dos valores pactuados, com vistas a não despertar a atenção dos Órgãos de fiscalização.

Dentre os mecanismos de prevenção e repressão a essa forma de proceder, podemos distinguir:

1. A descoberta de servidores nomeados sem a ordinária publicação pode ser verificada por meio da conferência do número de servidores em determinada data com outra posterior, em confronto com a análise dos diários oficiais ou do jornal de circulação local.
2. As alterações contratuais não publicadas podem ser descobertas por meio da análise processual, em que geralmente constam o procedimento licitatório, o ato de adjudicação, a ratificação da autoridade superior, as notas de empenho, os documentos de liquidação e pagamento e as referidas alterações.
3. A realização de gastos sem o devido processo legal pode ser verificada comparando-se o montante das despesas realizadas (empenhadas) com os valores publicados (contratados) em Diário Oficial – DO. Se o valor empenhado for superior ao das contratações identificadas, há indícios de irregularidades, visto que, mesmo nos casos de emergência com utilização de créditos extraordinários, há a necessidade da abertura

via Decreto ou Medida Provisória com a conseqüente divulgação.

4. Em Municípios onde não há DO, é comum a divulgação dos atos em um jornal da localidade. Para se evitar gastos desnecessários ou excessivos, vale a pena acompanhar as matérias publicadas, sua adequação e legitimidade. Vale ressaltar um caso em que o presidente de determinada Câmara Municipal era amigo do dono do jornal. Uma vez que o contrato celebrado com o referido jornal contemplava o pagamento pelos centímetros utilizados, as mensagens do Parlamento em comemoração ao dia das mães, dos pais e do comerciante eram enormes e divulgadas com fonte tamanho GG (XL). Posteriormente, o pagamento feito pelo Poder Público era rateado entre o dono do jornal e o Chefe de Poder.
5. Em alguns casos, a publicação do extrato contratual é feita com omissão dos valores pactuados, com vistas a não despertar a atenção dos Órgãos de fiscalização. O acompanhamento das publicações normalmente feito pelas Cortes de Contas é um bom instrumento para coibir essas práticas.

9.17. Fraudes na Aplicação dos Recursos do Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Para uma avaliação técnica bem fundamentada, podem ser observados os seguintes procedimentos:

1. Solicitar: Extratos Bancários da Conta Corrente do Fundef, Folha de Pagamento em CD-R e em papel, Lei Municipal que cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Portaria Municipal que dispõe sobre a nomeação dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério Educação.

2. Analisar a Execução Orçamentária (Receita x Despesa) verificando no Demonstrativo das Receitas do Município se o valor total de créditos bancários na conta do Fundef guarda paridade com o apresentado no extrato mensal da STN referente às Transferências Constitucionais do Fundef ao Município. Esta análise também revela se houve uma execução orçamentária deficitária.
3. Analisar a Execução Financeira, criando um quadro demonstrativo dos créditos e débitos apresentados, mensalmente, nos extratos bancários, confrontando o total do numerário recebido, conforme apuração da movimentação do extrato bancário, com a despesa registrada nos formulários apresentados pelo Fundef. Em caso de serem encontradas divergências, pode ser evidenciado que existem informações nos formulários que não condizem com a realidade.
4. Verificar se os rendimentos oriundos de aplicações financeiras (permitido ao Município conforme disposto no manual do MEC a respeito da Lei Federal nº 9.424/96) foram efetivamente aplicados nas finalidades supramencionadas. Sobre o assunto o MEC destaca que:

“As aplicações financeiras com recursos do Fundef deverão ser realizadas também no Banco do Brasil,

bem como a movimentação dos recursos financeiros existentes, de modo a preservar a integralidade de utilização dos recursos do Fundef e seus eventuais rendimentos auferidos com aplicações financeiras, em favor do ensino fundamental público, de maneira transparente, favorecendo o acompanhamento pelo respectivo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, bem como a fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas”.

5. Analisar nos extratos bancários a existência de recursos provenientes de exercício anterior, acompanhando sua efetiva aplicação. A idéia é que os repasses percebidos em cada ano seja efetivamente utilizado nesse exercício. De acordo com o MEC, os critérios e limites estabelecidos pela Legislação devem ser observados e cumpridos tomando-se como referência cada exercício. Assim, não se pode transferir para outro exercício a obrigação que, por força legal, deve ser cumprida em cada exercício.

Assim, recomenda-se:

“• alocar no orçamento tanto o percentual de impostos e transferências para a educação quanto o percentual do Fundef para remuneração de magistério;

- *deixar uma confortável margem de segurança (sobra), de modo que a eventual ocorrência de saldo, orçamentário ou financeiro, recaia sobre outros recursos não-vinculados, ou que seja absorvida por esta margem de segurança (sobra). Assim, no balanço final, do ponto de vista da efetivação da receita e da execução da despesa, os percentuais exigidos estarão cumpridos; e*

- *se, ainda assim, as perspectivas de execução apontarem para ocorrência de saldo ao final do exercício, existe a alternativa de execução das despesas com remuneração do magistério, pela adoção de mecanismos e formas de concessão de ganhos adicionais em favor destes profissionais (abonos, por exemplo), em caráter excepcional, sempre sob o princípio da transparência e com o respaldo legal exigido”.*
- 6. Analisar a remuneração dos profissionais do magistério. Estabelece a legislação Constitucional e infraconstitucional que no mínimo 60% dos recursos recebidos serão aplicados na remuneração dos profissionais do magistério, sendo os 40% restantes aplicados na cobertura das demais despesas previstas no art. 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB).
- 7. Verificar os profissionais que estão sendo remunerados na folha de pagamento. É comum encontrarmos profissionais como “Agente de Vigilância Sanitária”, “Motorista” e “Psicóloga”, cujo pagamento por meio do Fundo é proibido, em virtude de não estarem diretamente ligados ao ensino fundamental.
- 8. Quanto ao uso do restante dos recursos do Fundo (máximo de 40%), aplicam-se as proibições previstas no art. 71 da LDB, que prevê a impossibilidade de aplicação dos recursos da educação para fins de:
 - pesquisa, quando não-vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
 - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

- formação de quadros especiais para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
 - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
 - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
 - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental.
9. Não obstante o acompanhamento documental *a posteriori* ser imprescindível, recomenda-se, a título de sugestão ao Conselho de Acompanhamento, que seja dada maior ênfase ao controle concomitante, do ponto de vista da melhor gestão da *res publica*. Com base em experiências anteriores, constata-se que o acompanhamento dos gastos no momento da realização, por ocasião da execução dos diversos Programas de Trabalho, traduz-se em medida efetiva de fiscalização do Fundo.

9.18. Redução Indevida de Receita Declarada com Fins de Sonegação do ICMS

Assim, a coleta de evidências para comprovação dessa irregularidade pode ser feita por meio dos seguintes procedimentos:

1. Solicitação de Quadro de Receitas e Despesas, Demonstrativos de Movimento de Caixa, de movimento de fornecedores, Extratos bancários, Extratos de cartões de créditos, Declaração de Rendimentos para confrontamento de dados.

2. Verificar se os valores declarados como efetivamente recebidos pela venda de mercadorias coadunam com o exposto nos extratos bancários. Lembro-me do caso de um restaurante localizado no Rio de Janeiro, quando constatamos que foi declarado 57,64% a menos do que o valor efetivamente recebido por meio de cheques. Isto, sem contar os valores percebidos em dinheiro, que não foi possível quantificar.
3. Por meio da análise dos extratos bancários, pode-se constatar a entrada de numerário das seguintes ordens: depósito em dinheiro; depósito em cheque; DOC; créditos realizados por Administradoras de Cartões de Créditos e Movimentação de Títulos. Este último refere-se à entrada de valores através de pagamentos de terceiros por “boleto bancário” ou mais comumente chamada “ficha de compensação”.

9.19. Segregação de Empresas para Fins de Adoção do Lucro Presumido

A constatação da segregação de empresas para fins de adoção do Lucro Presumido pode ser comprovada da seguinte forma:

1. Analisar os Contratos Sociais das Sociedades, pois normalmente possuem o mesmo acionista majoritário. Há casos em que ocorre o “cruzamento de acionistas” nítido em mais de duas sociedades, ou seja, o mesmo CNPJ ter participação acionária em todas as empresas. Pode, ainda, haver CNPJs distintos, mas serem do mesmo grupo econômico, ou dos mesmos donos (pessoas físicas).
2. Na maioria dos casos, as sociedades encontram-se no mesmo endereço. Essa prática é muito adotada pela facilidade de se repassar custos de uma sociedade a

outra através de “Notas de Débitos”. Assim, as empresas não precisam se dar ao trabalho de procurar outro endereço, locar outro espaço e aumentar seus gastos. Este fato pode ser verificado pelo próprio Contrato Social ou pelo Alvará de Funcionamento.

3. As sociedades costumam ter o mesmo objeto social, ou muito semelhante. Como na realidade estão prestando o mesmo serviço e encontram-se segregadas apenas para fins de faturamento, possuem o mesmo objeto social.
4. As sociedades costumam ter a mesma estrutura administrativa. Por exemplo: os mesmos funcionários trabalham para as duas empresas, o material de escritório é comprado por uma das empresas e utilizados pelas duas, os diretores e/ou gestores são os mesmos, etc.
5. Deve-se analisar o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Resultado do Exercício dessas empresas. Normalmente o limite para o faturamento com base no Lucro Presumido chega muito próximo do legalmente permitido e as despesas se confundem entre as sociedades.

9.20. Caixa “Dois” e “Estouro de Caixa”

Para caracterizar a sonegação fiscal (“caixa 2”), recomenda-se solicitar:

1. Cópia das Demonstrações Contábeis, em especial o BP e a DRE, dos últimos cinco exercícios;
2. Cópia dos extratos bancários e conciliações bancárias de todas as contas da PJ;
3. Cópia dos livros exigidos pela legislação societária, comercial (empresarial) e fiscal (se for o caso), em

especial: Livro Diário, Livro Razão, Livro Inventário, Contas a Receber e Livro Caixa;

Cópia dos extratos (ou documentos equivalentes) enviados pelas administradoras de cartões de crédito evidenciando o valor repassado à pessoa jurídica (destacando o valor descontado, caso haja antecipação dos recebíveis).

9.21. Notas Fiscais “Frias”

Procedimentos para caracterização da fraude:

1. Verificar o CNPJ da empresa, entrar no *site* www.receita.fazenda.gov.br e ver se esse CNPJ é de empresa do ramo, e se está ativo. Aproveite e confira o endereço da empresa na NF.
2. Além da verificação do CNPJ no *site* da Receita Federal, (www.receita.fazenda.gov.br – CNPJ – comprovante de inscrição), temos o *site* da Secretaria da Fazenda de cada Estado, onde você pode digitar o CNPJ ou a Inscrição Estadual e conferir os dados. Não esqueça de verificar se a situação está “ativa”.
3. Analise a NF, olhe o número, série, destaque dos impostos, etc., pois muitos vendedores fornecem recibo ou pedido bem parecido com NF.
4. Verifique se a data de emissão da nota está dentro do limite autorizado.
5. Conferir se a AIDF (Autorização para Impressão de Documentos Fiscais) foi expedida pelo órgão fazendário. A inexistência do CNPJ da gráfica nas bases da SRF ou da Sefaz, também revela a “face fria” de uma nota fiscal.
6. Notas Fiscais de fornecedores distantes e desconhecidos para materiais e serviços que poderiam

ser adquiridos na localidade é uma indicação de irregularidades.

7. Também é motivo de suspeita a presença de notas fiscais padronizadas, com o mesmo *layout*, mas que pertencem a várias empresas diferentes. Há uma grande probabilidade de que talonários muito semelhantes tenham sido impressos no mesmo local. Isso é fácil de verificar, pois o nome, CNPJ e endereço da gráfica que o imprimiu devem, obrigatoriamente, constar no rodapé das notas fiscais.
8. Verificar se a gráfica que imprimiu os talões existe legalmente. Se a gráfica é fictícia, obviamente os talões são ilegais.

9.22. Abertura de Filiais Fantasmas para Recolhimento de ISS

Como configurar uma empresa fantasma?

1. Verificar a existência efetiva da empresa. Isso significa ir ao endereço fiscal verificar se realmente existem pessoas trabalhando ali, se o tipo de escritório, galpão ou loja condizem com o tipo de serviço prestado (É muito comum empresas alugarem um escritório pequeno para servir de “fachada”, mas ter apenas uma secretária para atender telefone, ou ninguém).
2. Conferir se o endereço físico coincide com aqueles fornecidos aos outros órgãos em que a empresa esteja registrada.
3. Caso as instalações não sejam encontradas no lugar indicado, convém averiguar com moradores e comerciantes das imediações se a empresa esteve instalada no local. O registro fotográfico ou de gravações pode servir como prova documental em

eventual processo.

4. Verificar se a empresa está registrada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), da Receita Federal (*site*: www.receita.fazenda.gov.br).
5. Verificar o cadastro da receita estadual, junto à Secretaria da Fazenda Estadual.

9.23. Sonegação Fiscal

Dentre os procedimentos a serem utilizados para coibir essas práticas, é possível citar:

1. Realização de auditoria, em especial nas operações realizadas entre partes relacionadas (empresas do grupo, proprietários, etc.), que potencialmente são mais arriscadas por nem sempre ser possível caracterizar a independência e comutatividade que caracterizam as relações comerciais.
2. Investigação das operações realizadas pela empresa veículo: natureza, valores envolvidos, contratos assinados ou repassados a terceiros ou por terceiros, etc.
3. Análise da composição societária: em boa parte dos casos os proprietários são os mesmos ou familiares e parentes. Em alguns casos, o levantamento do proprietário (histórico) revela sócios que sequer sabem que são proprietários: são pessoas que vivem no interior do País e por R\$ 500,00 ou mesmo R\$ 100,00 emprestam seus documentos a quem os pede (compra); são os “laranjas”.

9.24. Faturamento sem Entrega dos Bens ou Prestação dos Serviços Correspondentes (Antecipação de Valores)

Como exemplo de procedimentos a serem adotados para evidenciar essa situação, é possível citar:

1. controle das operações realizadas próximo ao final-do-ano: aumento da quantidade ou dos valores são alguns indícios;
2. mapeamento das operações entre partes relacionadas, quais sejam aquelas pessoas (físicas ou jurídicas) que têm condições de influenciar a natureza da operação (a entidade vendendo para seu proprietário, por exemplo; quem garante que a operação é realizada a valor de mercado?);
3. conferência dos documentos fiscais e contábeis, utilizando-se, inclusive, da técnica de correlação de contas: conferência dos livros diário, razão e inventário (se houve venda de mercadorias, elas devem ter sido baixadas do estoque e devidamente registradas); checagem da documentação-suporte (nota fiscal, requisições e correspondências trocadas com o comprador); circularização; acompanhamento dos eventos subseqüentes (para verificar se a venda foi cancelada no ano seguinte), etc.

9.25. Presentinho (“Bola”)

Alguns cuidados podem ser empregados para evitar fraudes no setor de compras:

1. Os sistemas de controle devem assegurar que sejam formalizadas apenas as compras previamente aprovadas e com as melhores condições de mercado.
2. Os setores internos da empresa devem emitir requisição

de bens ou serviços pré-numeradas e devidamente aprovadas ao setor de compras.

3. É aconselhável que o setor de compras tenha um cadastro de fornecedores atualizado por natureza de bem ou serviço.
4. A formalização da compra deve sempre ser realizada por escrito (ordem de compra ou contrato).
5. É importante que os controles internos garantam que os bens que passam a ser de propriedade da empresa ou os serviços a ela prestados, e as obrigações resultantes dessas transações sejam imediatamente contabilizadas.

A política de compras e contratação de serviços deverá abranger, entre outros:

- Processo de seleção de fornecedores ou prestadores de serviços.

Ex: Havendo a necessidade de se efetuar uma compra ou contratar um serviço, o solicitante deverá buscar no mínimo três cotações de preços contendo as mesmas especificações.

- Determinação de limites de aprovação da compra ou da contratação do serviço, definição de quem será o responsável por esta aprovação e seus trâmites.

Ex: No caso de compras ou serviços acima de R\$ 1.000,00, é necessário o preenchimento do “formulário xyz”, discriminando o material a ser comprado ou o serviço a ser contratado, as três melhores cotações e a justificativa do fornecedor/prestador escolhido. Este quadro deverá ser assinado pelo superior imediato e encaminhado ao Departamento de Compras que, após aprovação, enviará ao Departamento Administrativo para que este se responsabilize por recolher as demais

assinaturas, preparar a Ordem de Compra, e se for o caso, o contrato, e finalmente efetuar a compra.

No caso de compras ou serviços abaixo de R\$ 1.000,00, o solicitante deve encaminhar as três cotações assinadas pelo superior imediato com o fornecedor/prestador escolhido e enviar ao Departamento de Compras para os mesmos procedimentos descritos:

1. Facilitador para escolha do fornecedor/prestador:

Ex: O solicitante deve fornecer ao Departamento Administrativo todas as informações completas do fornecedor/prestador escolhido, bem como detalhes da especificação, local e prazo de entrega, etc.

2. Estabelecimento de critérios para a reprovação ou aprovação de uma solicitação de compra.

Ex: Todos os Pedidos de Compras devem chegar ao Departamento de Compras com no mínimo três cotações e com assinatura do superior imediato. Não serão efetuadas compras que não atendam a estes requisitos, salvo exceções devidamente justificadas.

9.26. Fraudes em Concursos Públicos

Os mecanismos de prevenção e/ou caracterização são os seguintes:

1. Por ocasião da seleção da organização que fará o concurso, recomenda-se uma análise criteriosa. Normalmente bancas como Esaf, UNB, Fundação João Goulart e Fundação Carlos Chagas, dentre outras, costumam desenvolver seus processos seletivos com máxima lisura. Bancas menores, criadas às vésperas da realização do certame, podem ser indícios de irregularidades.

2. Recomenda-se que o corpo docente prepare um número maior de questões do que a quantidade que será aplicada, sendo sorteadas de forma aleatória. Como acontece em alguns casos, os professores reúnem-se na véspera do concurso em local fechado, incomunicável, preparam as provas, uma equipe as digita e, a partir daí, começam a ser rodadas. Os professores somente são liberados após o início das provas e a quantidade delas rodadas deve ser controlada.
3. Na seleção da banca, pode ser interessante a escolha de profissionais de reputação ilibada, com artigos ou livros publicados, bem-sucedidos em suas respectivas áreas, etc.
4. Durante a realização das provas, a identificação dos candidatos pode ser verificada por dois funcionários independentes. Nos casos de suspeita, pode ser dado tratamento especial. Por razões óbvias, celulares, *paggers* e *i-pods* devem ser deixados com o fiscal de prova. O edital deve prever tratamento especial para pessoas portadoras de cuidados especiais. Os locais de prova devem ser, ainda, vistoriados.
5. A correção deve ser feita por meio de sorteio, com vistas a minimização do risco de beneficiamento de provas “identificadas”.
6. O concursando deve acompanhar, pelo menos a cada 15 dias (uma vez que o prazo para comparecimento munido da documentação necessária à posse é normalmente de um mês), durante o prazo de validade do concurso, as publicações em Diário Oficial, tendo em vista que as convocações e nomeações devem lá constar. Em havendo a convocação de alguém pior classificado, deve-se proceder uma denúncia imediata ao *Parquet* e ao Tribunal de Contas. Em especial,

compete a este último a análise dos atos de admissão de pessoal. Recordo-me de uma análise efetuada por um determinado Tribunal de Contas em que foi verificado que a convocação dos aprovados ignorou a ordem de classificação, tendo sido detectado por um técnico. Após juntada dos documentos, os engenheiros porventura “pulados” na lista de classificação foram cientificados, tomaram posse e entraram em exercício.

Com o intuito de identificar preferências, pode ser feita a análise dos aprovados por meio de seu sobrenome ou da existência de vínculo anterior com o serviço público.

9.27. Doações Casadas: o FMDCA e os Incentivos Fiscais

Para coibir essa prática, recomendamos solicitar e analisar, dentre outros documentos:

1. O Plano de Ação.
2. O Plano de Aplicação.
3. As Deliberações do CMDCA.
4. Os convênios e contratos firmados e em andamento.
5. As prestações de contas das entidades beneficiárias dos recursos do Fundo.
6. Os extratos bancários das contas movimentadas.
7. Os processos de liberação dos recursos, contemplando os certames realizados, notas de empenho, comprovantes de liquidação e de pagamento.
8. Estatutos, contratos sociais e certidões dos conveniados/contratados.
9. Registro e controle de doações recebidas.
10. Cópias de cheque, RPA, etc.

Vale ressaltar, especialmente no que pertine aos incentivos fiscais, que o CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes), entidade gestora do FMDCA, informa a Receita Federal do Brasil, anualmente, relação de doadores e valores envolvidos, por meio da Declaração de Benefício Fiscal – DBF, programa que pode ser baixado diretamente do *site* da Receita (www.receita.fazenda.gov.br).

vínculo anterior com o serviço público.

9.28. Falência Branca

A falência branca pode ser caracterizada da seguinte forma:

1. Análise da transferência do patrimônio a partir de cinco anos antes da ocorrência do fato (falência);
2. Estudo sobre a variação patrimonial ao longo do tempo; a diminuição é um indício;
3. Levantamento de contas no Brasil e no exterior;
4. Análise da movimentação financeira (saques, transferências) dos envolvidos, familiares, amigos e potenciais interpostas pessoas (laranjas);
5. Verificação dos gastos da empresa para certificar-se da razoabilidade dos gastos lançados na contabilidade. Não raro são forjados gastos para justificar despesas que na verdade inexistem;
6. Mapeamento das despesas das pessoas físicas e jurídicas envolvidas com o intuito de verificar se houve lavagem ou distribuição disfarçada de lucros. O rol de pagamentos por fornecedor/prestador de serviços contribui sobremaneira.
7. Acompanhamento do padrão de vida dos envolvidos em confronto com sua capacidade financeira-econômica.

10. Enquadramento Legal

Os crimes supramencionados estão tipificados no Código Penal, bem como as cominações vinculadas a cada um deles. A Lei nº 8.137/90 que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo deve ser consultada e não deve ser sonogada pelo profissional da área.

Outra Lei cuja leitura é fundamental para aqueles que desejam entrar no “mundo das fraudes”, em especial na área de improbidade administrativa, é a Lei nº 8.429/92, que elenca as situações que caracterizam a malversação dos recursos públicos, estabelecendo penalidades de diversas naturezas para os agentes.

Em especial, merecem destaque, ainda, os seguintes Diplomas Legais:

1. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (Dispõe sobre Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores).
2. Lei nº 7.374, de 24 de julho de 1985.
3. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Dispõe sobre Improbidade Administrativa).
4. Medida Provisória nº 2.225, de 4 de setembro de 2001.
5. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
6. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos).
7. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei que estabelece os casos de inelegibilidade).

11. Conclusão

11.1. Impacto sobre as Organizações

De acordo com pesquisa recentemente divulgada (2009) pela KPMG, nos últimos dois anos, 70% das empresas brasileiras sofreram fraude, sendo que 29% foram resultado da falsificação de cheques e documentos, 25% do roubo de ativos, 14% de notas fiscais frias e 12% com contas de despesas (viagem, refeição, hospedagem), entre outros motivos. Foram entrevistadas mais de um mil das maiores empresas do País. Ainda segundo o estudo, 77% das perdas são inferiores a R\$ 1 milhão. Esse índice diminuiu em relação ao levantamento anterior, de 2004 (83%). Ao mesmo tempo, o percentual de perdas na faixa entre R\$ 1 milhão e R\$ 5 milhões cresceu para 14%, contra os 12% da última pesquisa. Além disso, em 68% dos casos, os valores não foram recuperados.

Os desvios causados pela prática de atos fraudulentos impactam significativamente os negócios. Segundo Rezaee (2005),⁷ as fraudes caracterizadas como contábeis geraram prejuízos de mais de US\$ 500 bilhões nos últimos anos, somente nos Estados Unidos. Isso sem considerar os custos envolvidos na implementação de procedimentos cuja intenção é minimizar essas ocorrências: são treinamentos, controles, informatização, redundâncias, etc.

Kanitz (1999)⁸ destaca que, em nosso País, não há uma cultura de auditoria, o que nos torna muito vulneráveis à ação dos corruptores. Silva (2004) destaca, ainda, "... uma deficiência no ensino da contabilidade no Brasil". Ensina-se, nas universidades, apenas a "contabilidade do bem".

⁷REZAEI, Zabihollah. Causes, consequences, and deterrence of financial statement fraud. *Critical Perspectives on Accounting*. Vol. 16, nº 3, p. 277-298, 2005.

⁸KANITZ, Stephen. A Origem da Corrupção. *Revista Veja*, nº 22, 1999.

Na versão de 2004 da pesquisa feita pela KPMG, das mil empresas pesquisadas, 69% foram vítimas de fraudes de naturezas diversas. Em 2000, 81% dos empresários confirmaram a mesma ocorrência. Em 71% dos casos levantados, a deficiência do sistema de controles internos foi apontada como principal facilitador para as fraudes.

De acordo com a PriceWaterhouseCoopers, pesquisa divulgada em 2005 apontou que 45% das empresas no Brasil sofreram algum tipo de fraude nos dois anos anteriores. Dentre as ocorrências mais comuns, foram citadas apropriações indevidas de ativos, manipulação das demonstrações financeiras, falsificação, corrupção e fornecimento de informações falsas.

Lopes (2006)⁹ em seu artigo “Dormindo com o inimigo”, destacou algumas estatísticas de fraudes em empresas no Brasil e no mundo, reproduzidas a seguir:

FRAUDES, DESVIOS E CORRUPÇÃO NAS ÁREAS SENSÍVEIS

Áreas Sensíveis	Incidência de Sinistros em %
Compra/Fornecedores/Terceirização	28,00%
Administração de Materiais e Recepção/Estoques	20,00%
Movimento em Caixa e Bancos	17,90%
Contas a Receber e a Pagar	14,50%
Folha de Pagamentos	7,10%
Vendas/Estoques de Produtos Acabados/Distribuição	6,80%
Despesas de Viagem e de Representação	5,20%
Total de Sinistros	100,00%

(*) Fonte: Rasmussen & Associados – Auditores Independentes/Kroll Associates - Crime Investigators NY/Miami.

OS ENVOLVIDOS NOS SINISTROS NORMALMENTE SÃO:

⁹LOPES, Cícero. Fraudes: dormindo com o inimigo! Artigo divulgado em 25 de setembro de 2006. http://www.imasters.com.br/artigo/4773/governanca/fraudes_dormindo_com_o_inimigo

Personalidade	%
Homens	83,30%
Na Faixa de 36 a 45 anos	52,40%
Casados	57,20%
Possuem segundo grau ou mais	81,20%

(*) Fonte: *Gazeta Mercantil* 25/07/97.

PROVÁVEIS MOTIVOS QUE CAUSARAM SINISTROS

Motivos	%
Total falta de sistemas de controles internos	62,0%
Poderes excessivos de Subalternos ou Executivos	27,0%
Falta de cultura de fidedignidade na Empresa. Isto inclui <i>modos operandi</i> de RH, cultura de sonegação fiscal na empresa e comportamento relaxado da Alta Gestão	11,0%

(*) Fonte: *Rasmussen & Associados – Auditores Independentes/Kroll Associates - Crime Investigators NY/Miami*.

Considerando-se as informações apontadas, é possível inferir que é FUNDAMENTAL o investimento em sistemas de controle interno (mecanismos preventivos), tanto no aspecto procedimental quanto no aspecto cultural.

11.2. A Quem Denunciar?

O **Ministério Público**, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil, tem como missão a Defesa da Ordem Legal, do Regime Democrático e dos Direitos e Garantias Individuais. Trata-se, portanto, de um Poder cuja responsabilidade maior é garantir que a Lei seja efetivamente cumprida. Assim, o Procurador e o Promotor de Justiça possuem legitimidade para receber denúncias e instaurar o Procedimento Legal adequado em cada caso, requisitando documentos, efetuando diligências e inquirindo envolvidos e testemunhas com vistas à responsabilização dos fraudadores. Em especial, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro conta com uma Ouvidoria-Geral que recebe milhares de denúncias anualmente, acompanhada par-e-passo pelo *Parquet* em todo o Estado. Assim, o Ministério

Público pode receber denúncias de fraudes cometidas no âmbito do Poder Público, em empresas do setor Privado e por Pessoas Físicas (Âmbito Pessoal).

Na esfera governamental, de acordo com a Carta Magna os gastos públicos estão sujeitos a dois tipos de controle: interno e externo.

Especificamente no que concerne à União, o sistema de controle interno vinculado à Secretaria Federal de Controle, hoje pertencente à estrutura da CGU – **Controladoria Geral da União** por força do Decreto nº 4.177 de 28 de março de 2002, tem como *finalidades* as previstas na Constituição, dentre outras:

I – *comprovar a legalidade e avaliar os resultados*, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privados; e

II – *apoiar o controle externo* no exercício de sua missão institucional.

Assim, outro ente que tem como responsabilidade apurar e coibir a malversação de recursos públicos é a CGU, capaz de receber denúncias, bem como as **Controladorias de estados e municípios**.

Conforme mencionado, uma das atribuições do controle interno é auxiliar o *controle externo* que, segundo a Constituição da República em seu art. 71, será exercido pelo Poder Legislativo auxiliado pelo *Tribunal de Contas*.

Tendo em vista o sistema de “Freios e contrapesos” (concebido originalmente por Montesquieu) estabelecido na Constituição da República Brasileira de 1988 entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, coube aos Tribunais de Contas, enquanto Órgãos técnicos auxiliares do Parlamento, o

acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos.

Dessa forma, considerando a possibilidade da ocorrência de abusos e irregularidades na correta gestão da “*res publica*”, **compete aos TCs** a verificação dos atos praticados na arrecadação de receitas, execução de despesas, contratação de pessoal e controle do patrimônio, verificando o atendimento da legislação aplicável à legitimidade dos gastos e à efetividade.

Resumindo: *as ilegalidades porventura detectadas poderão ser denunciadas junto ao Ministério Público, ao controle interno de cada Poder e ao Tribunal de Contas de cada esfera.*

Vale ressaltar que, quando se tratar de serviços regulamentados, as fraudes também podem ser denunciadas nas Agências Reguladoras dos respectivos serviços, como, por exemplo, a Aneel, Anvisa, Anatel, etc. Envolvendo sociedades anônimas de capital aberto (que transacionam ações em bolsa de valores), a Comissão de Valores Mobiliários – CVM é bastante atuante.

No âmbito pessoal, quando o fraudador for pessoa física habilitada ao exercício de profissão regulamentada, como, por exemplo, contadores, advogados, administradores e engenheiros, as denúncias também podem ser feitas aos respectivos Órgãos de Classe, tais como o CRC, a OAB, o CRA, o Crea, entre outros.

Em especial, a Receita Federal poderá ser informada, toda vez que, de maneira ilegal (evasão fiscal), tributos de competência da União deixarem de ser pagos por empresas ou por pessoas físicas.

Last but not least, a comunicação feita à autoridade policial é de grande importância, e normalmente, contribui de maneira significativa ao processo investigativo.

12. Bibliografia

- ALBRECHT, Steve. *Fraud Examination*. Ohio: Editora Thompson, 2003.
- ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. *Auditoria: um curso moderno e completo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas, 1995.
- ARIMA, Carlos Hideo; SANTOS, Jose Luiz dos; SCHMIDT, Paulo. *Fundamentos de Auditoria de Sistemas 2006. Vol. 9*. São Paulo: Atlas, 2006.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. *Revista de Associação Brasileira de Orçamento Público*. Brasília: 1975.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 17.ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. *Fundos Especiais*. 5. ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1995.
- BRISOLA, Josué. *Uma Contribuição ao Estudo do Controle Aplicado às Organizações*. Dissertações de Mestrado. FEA/USP – São Paulo: USP/FEA, 1990.
- BRITO, Manoel Francisco. O Novo Guardião do Mercado. *Revista Exame* nº 816, 26 de abril de 2004.
- CARVALHO, José Carlos Oliveira de. *Auditoria Geral e Pública*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
- _____. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

- CASTRO, Róbinson Gonçalves de; GOMES, Luciano de Souza. *Administração Financeira e Orçamentária*. 5. ed. Brasília: Vestcon, 2001.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. www.cvm.org.br
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *NBC T11*. Resolução nº 20/97.
- _____. *Resolução nº 836/99. Fraudes e erros*.
- CROWDER, Nita. Fraud Detection Techniques. *The Internal Auditor*. Vol. 54, n. 2, p.17-21, 1997.
- DO VALLE, Vanice Regina. *Controle Social: promovendo a aproximação entre administração pública e a cidadania*. Monografias vencedoras (2º lugar) do Prêmio Serzedello Corrêa de 2001, promovido pelo TCU.
- DORIA, Antônio R. Sampaio. *Elisão e Evasão Fiscal*. São Paulo: Lael, 1971.
- FERNANDES, Antônio Miguel. *Auditoria Básica*. Rio de Janeiro: FGV Management – Cursos de Educação Continuada, 2000.
- FERREIRA, Ricardo J. *Auditoria*. Rio de Janeiro: Ferreira, 2002.
- FILHO, Antônio Mendes da Silva. *Segurança da Informação: sobre a necessidade de proteção de sistemas de informações*. 2004.
- GAO – Government Accounting Office www.gao.gov
- GILLETT, Peter; UDDIN, Nancy. CFO Intentions of Fraudulent Financial Report. *Auditing*. Vol. 24, nº 1, p. 55-76, 2005.
- HIGUCHI, Hiromi & Higuchi, Fábio Hiroshi. *Imposto de Renda das Empresas*. São Paulo: Atlas, 1999.

- HOLMES, Arthur W. *Auditing, Principles and Procedure*. 4. ed. Homewood, R. D. Irwin, 1956.
- IBRACON. *Controles Internos Contábeis e alguns Aspectos de Auditoria*. São Paulo: Atlas, 2002.
- KANITZ, Stephen. *A Origem da Corrupção*. Revista Veja, nº 22, 1999.
- Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Publicada no DOU de 23 de março de 1964 e retificado em 9 de abril de 1964.
- LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robson Gonçalves de. *Fundamentos da Auditoria Governamental e Empresarial*. São Paulo: Atlas, 2003.
- LOPES, Cícero. Fraudes: dormindo com o inimigo! Artigo divulgado em 25 de setembro de 2006. http://www.imasters.com.br/artigo/4773/governanca/fraudes_dormindo_com_o_inimigo
- MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*. 26. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MURCIA, Fernando Dal-ri; BORBA, José Alonso. Programa de Mestrado em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGC/UFSC.
- Empresas brasileiras sofrem cada vez mais fraudes, mostra pesquisa da KPMG. <http://www.newstin.com.pt/tag/pt/149277934>
- OTERO, Roberto Bevilacqua; CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Novos Padrões Gerenciais no Setor Público: medidas do governo americano*. Brasília: Enap, jun. 1997.
- PEREZ JUNIOR, Jose Hernandez. *Auditoria de Demonstrações*

- Contábeis Normas e Procedimentos*. São Paulo: Atlas, 2004.
- PESSOA, Eduardo. *Dicionário Jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Idéia Jurídica, 2003.
- PIETRO, Maria Sílvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, nov., 1995.
- Quantificando as Fraudes Contábeis sob Duas Óticas: Jornais Econômicos *versus* Periódicos Acadêmicos no período de 2001-2004.
- REZAEI, Zabihollah. Causes, Consequences, and Deterrence of Financial Statement Fraud. *Critical Perspectives on Accounting*. Vol. 16, nº 3, p. 277-298, 2005.
- SACCONI, Luiz Antônio. *Dicionário Essencial da Língua Portuguesa*. São Paulo: Atual, 2001.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. *Controle Social: reformando a administração para a sociedade*. Monografias vencedoras (1º lugar) do Prêmio Serzedello Corrêa de 2001, promovido pelo TCU.
- SILVA, Lino M. da. A Contabilidade e o Contador na Prevenção nas Fraudes. *Cadernos de Controladoria*. Ano 4, nº 4, 2004.
- _____. *Apuração e Prevenção de Fraudes em Contabilidade*. Rio de Janeiro: Sinfrerj, 1999.
- _____. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- VALE, Carlos Alberto do Nascimento. *Procedimentos de Auditoria Pública*. João Pessoa: UFPB/Editora Universitária, 2001.
- WELLS, Joseph. *Principles of Fraud Examination*. New Jersey:

Wiley, 2005.