

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Cláudio José Luiz

**O PROCESSO BUROCRÁTICO LICITATÓRIO E O DESEMPENHO DA GESTÃO  
PEDAGÓGICA**

Belo Horizonte

2023

Claudio José Luiz

**O PROCESSO BUROCRÁTICO LICITATÓRIO E O DESEMPENHO DA GESTÃO  
PEDAGÓGICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Especialização em Gestão  
Pública, como requisito parcial para obtenção  
do Certificado de Especialista.

Orientadora: Juliana Maria Magalhães  
Christino

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica

L953p Luiz, Claudio José.  
2023

O processo burocrático licitatório e o desempenho da gestão pedagógica [manuscrito] / Claudio José Luiz. – 2023.

1 v.

Orientadora: Juliana Maria Magalhães Christino.

Monografia (especialização) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.

Inclui bibliografia.

1. Administração. 2. Gestão pública. I. Christino, Juliana Maria Magalhães. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658

Elaborado por Fabiana Santos - CRB-6/2530

Biblioteca da FACE/UFMG. – FS/58/2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
CENTRO DE APOIO À EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - CAED  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

### ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**CLÁUDIO JOSÉ LUIZ, Nº. DE REGISTRO: 2022705682**

Às 19:30 horas do dia 10 do mês de novembro de dois mil e vinte e três, reuniu-se remotamente, por meio de mídias digitais, a Banca Examinadora indicada pelo Coordenador do **CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**, do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública da UFMG, constituída pela Profa. Dra. Juliana Maria Magalhaes Christino (Orientadora) e pelas Profas. Leticia Drummond Rezende e Kleomara Gomes Cerquinho, para julgar o trabalho final intitulado **“O Processo Burocrático Licitatório eo Desempenho da Gestão Pedagógica”**, requisito parcial para a obtenção do Grau de **ESPECIALISTA EM GESTÃO PÚBLICA**.

Abrindo a sessão, a Orientadora Profa. Dra. Juliana Maria Magalhaes Christino, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final de Curso, passou a palavra ao estudante, para a apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pela Banca Examinadora, com a respectiva defesa da estudante. Logo após, a Banca Examinadora reuniu-se, sem a presença do estudante e do público, para julgamento e expedição do resultado final.

Pelas indicações o aluno foi considerado **APROVADO**.

Profa. Dra. Juliana Maria Magalhaes Christino (Orientadora)

Profa. Me. Leticia Drummond Rezende (Membro da Banca Examinadora)

Prof. Dra. Kleomara Gomes Cerquinho (Membro da Banca Examinadora)

#### **NOTA FINAL: 72 pontos**

Considerações finais da banca examinadora:

GERAL: não fazer juízo de valor; não usar 1ª pessoa; corrigir erros de Português; refazer a estrutura do TCC em: Resumo, Abstract, Introdução, Revisão da Literatura, Metodologia, Análise dos Resultados, Considerações Finais e Referências. RESUMO: reescrever relatando brevemente a metodologia, os resultados e as contribuições do trabalho. Adequar o Abstract. INTRODUÇÃO: parágrafos extensos; a justificativa e os objetivos podem estar dentro da seção de Introdução. JUSTIFICATIVA: faltam referências. METODOLOGIA: reescrever relatando o método de pesquisa aplicado – Análise Bibliométrica (e citar referências), a caracterização da amostra e o período dos dados coletados; a Metodologia vem após a seção de Revisão da Literatura. REVISÃO DA LITERATURA: parágrafos extensos; nomear a figura conforme ABNT; parte desta seção é a Análise de Resultados, que não se encontra na pesquisa – acrescentar e reestruturar o texto. CONSIDERAÇÕES FINAIS: reproduzir o objetivo, mantendo a coesão no texto; explicitar as dificuldades como limitações do trabalho. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: colocar em quadro e ao final da seção de Análise dos Resultados. REFERÊNCIAS: revisar formatando conforme ABNT.

O resultado foi comunicado publicamente ao estudante pela Banca Examinadora. Nada mais havendo a tratar a Orientadora Profa. Dra. Juliana Maria Magalhães Christino encerrou e lavrou a presente ATA, que será assinada digitalmente por todos os membros participantes da Banca Examinadora.

A Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública comunica que o aluno terá até 60 (sessenta) dias para apresentar a monografia corrigida, a partir da data de Defesa.

Belo Horizonte, 10 de novembro de 2023.

Prof. Dr. Antônio Artur de Souza - Coordenador do curso de Especialização em Gestão Pública.

Profa. Dra. Juliana Maria Magalhaes Christino (Orientadora FACE/UFMG)

Profa. Me. Leticia Drummond Rezende (Membro da Banca Examinadora CEPEAD/FACE/UFMG)

Prof. Dra. Kleomara Gomes Cerquinho (Membro da Banca Examinadora UFAM)



Documento assinado eletronicamente por **Leticia Drummond Rezende, Usuário Externo**, em 15/12/2023, às 17:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Kleomara Gomes Cerquinho, Usuária Externa**, em 15/12/2023, às 20:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Maria Magalhaes Christino, Professora do Magistério Superior**, em 16/12/2023, às 13:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Artur de Souza, Professor do Magistério Superior**, em 19/12/2023, às 12:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2906928** e o código CRC **D3611B53**.

A todos os Alunos, Professores, Diretores,  
Pedagogas e funcionários em geral da Escola  
Estadual Mestre Cornélio, Capim Branco,  
Minas Gerais.

## **AGRADECIMENTOS**

Nada se constrói sozinho, é necessário que alguém esteja ao seu lado servindo de apoio, ajudando-lhe, incentivando e, acima de tudo, acreditando. Para que este curso fosse concluído, foi preciso deste esteio, primeiramente dos tutores, que foram grandes professores orientadores, não mediram esforços ou se eximiram de suas responsabilidades para conosco.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer a Diretora da Escola Estadual Mestre Cornélio, Karine Andrade, pessoa que enxerga em cada um de seus profissionais uma pedra que servirá de base para a construção de uma escola mais humanizada e responsável com o crescimento dos alunos e da comunidade de Araçás.

Por último, não podia deixar de agradecer a minha esposa, Rita de Cássia Ribeiro Oliveira Luiz, e minha filha, Lourdes Maria Sales de Oliveira Luiz, que acreditam que a conclusão do curso poderá de alguma forma melhorar a vida de muitos.

No mais, agradeço a Deus pela oportunidade!

## RESUMO

A proposta deste trabalho é conhecer melhor a realidade das Caixas Escolares diante do processo licitatório, especialmente por que o percurso que se faz até o aluno a ser beneficiado pode ser longo e moroso, podendo inclusive influenciar diretamente no desenvolvimento pedagógico. A metodologia utilizada foi de pesquisa bibliográfica, analisada por meio do método dedutivo. Tal proposta, inicialmente, terá como direcionamento a compreensão de toda a estrutura que é formada no entorno da caixa escolar, como as Comissões de Licitações e suas prerrogativas no âmbito da condução dos trabalhos de escolha dos fornecedores, bem como as dificuldades que se apresentam ao longo do processo. Desta feita, faz-se necessário compreender a lei 8.666/93, além de apresentar as potencialidades e as fragilidades em relação as Caixas Escolares, Comissão de Licitação, além, evidentemente de demonstrar como as fraudes que ocorrem no processo licitatório, prejudica a cadeia de ensino no Brasil. Ao final do trabalho, foi feita uma análise complementar baseados em evidências empíricas sobre como a burocratização do sistema, além de fragilizar o processo, é também um importante instrumento na defesa contra as fraudes que ocorrem durante os procedimentos de compra de produtos e serviços. Assim, propôs-se como sugestão a criação de um “Comitê de Combate a Fraudes e Corrupção na Caixa Escolar”, visando dar maior consistência as relações aqui mencionadas, de forma a possibilitar um gerenciamento pedagógico mais eficiente.

**Palavras-chave:** Caixa Escolar; Comissão de Licitação; Lei das Licitações; gestão escolar; fraudes.

## ABSTRACT

The purpose of this work is to better understand the reality of Caixas Escolares in the context of the bidding process, especially since the journey to the student to be benefited can be long and slow, and can even directly influence pedagogical development. The methodology used was bibliographical research, analyzed using the deductive method. This proposal, initially, will be aimed at understanding the entire structure that is formed around the school fund, such as the Tender Committees and their prerogatives within the scope of conducting the work of choosing suppliers, as well as the difficulties that arise when throughout the process. This time, it is necessary to understand law 8,666/93, in addition to presenting the potentialities and weaknesses in relation to the School Funds, Bidding Committee, in addition, evidently, to demonstrating how fraud that occurs in the bidding process, harms the chain of teaching in Brazil. At the end of the work, a complementary analysis was carried out based on empirical evidence on how the bureaucratization of the system, in addition to weakening the process, is also an important instrument in defending against fraud that occurs during the procedures for purchasing products and services. Therefore, a suggestion was made to create a “Committee to Combat Fraud and Corruption at Caixa Escolar”, aiming to provide greater consistency to the relationships mentioned here, in order to enable more efficient pedagogical management.

**Keywords:** School Fund; Bidding Committee; Bidding Law; school management; fraud.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Infográfico de repasses do Governo Federal ao PNAE (parte 1).....	16
Figura 2: Infográfico de repasses do Governo Federal ao PNAE (parte 2).....	17
Figura 3: Percentual de volume de licitado por modalidade.....	24
Gráfico 1: Corrupção em Licitações Públicas no Brasil.....	25
Gráfico 2: Exposição a fraude e corrupção das organizações públicas do Brasil.....	29
Gráfico 3: Exposição a fraude e corrupção das organizações públicas do Brasil.....	29
Gráfico 4: Suscetibilidade a fraude e corrupção no Brasil por mecanismo de enfrentamento.....	31
Quadro 1: Proposta de intervenção.....	32

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAOPP	Centro de Apoio Operacional Promotorias Públicas
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
EPP	Empresas de Pequeno Porte
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
ME	Ministério Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNPC	Plano Nacional de Prevenção a corrupção
STN	Secretaria Tesouro Nacional
SUSEP	Superintendência de Seguros Privado
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Título da Dívida Agrária

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>14</b>
<b>3 REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>15</b>
3.1 Caixa Escolar: História, Estrutura e Funcionamento.....	15
3.2 A Comissão de Licitação e o Processo Licitatório.....	19
3.3 Burocracia e fraudes no processo licitatório.....	22
3.4 Análise de Resultados.....	31
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>34</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>37</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a Constituição de 1988, as instituições públicas brasileiras estão passando por um rearranjo, graças a uma nova realidade que o Brasil se viu envolvido após décadas de Regime Militar. De um modo geral, o pensamento sobre governança se estabeleceu de forma a se adaptar a regras mais modernas de gestão, forjando assim, uma nova visão em relação ao público e privado. Assim, foi possível criar bases para que o patrimonialismo fosse questionado pela sociedade de forma mais incisiva, definindo diretrizes para governanças mais democráticas.

O novo modelo de gestão buscou dotar as instituições públicas com um corpo burocrático qualificado, nomeado por concurso e com bases técnicas sólidas. Entretanto, na medida que o estado se organizava, o processo de gestão foi se tornando cada vez mais fechado. Não obstante a isso, as escolas públicas também passavam por um reordenamento, baseado na propagação dos princípios mais participativos, como eleições de diretores, criação de colegiados e integração da comunidade escolar; portanto, evidenciou-se modificações em todas as estruturas do estado.

A democratização das escolas, de certa forma, trouxe uma maior participação da sociedade na vida escolar e na transformação do ensino-aprendizagem. Entretanto, esse processo veio acompanhado de maior rigidez na fiscalização das ações das instituições de ensino, principalmente na área financeira. O processo licitatório foi o mais visado, uma vez que, na medida que o estado envia recursos, o controle se torna mais fechado.

O novo modelo escolar chamado de “Novo Ensino Médio” é uma tentativa do Estado em promover mudanças no sistema de ensino brasileiro, proporcionando aos jovens uma nova organização educacional, sendo um importante passo na modernização do ensino. Porém, outros fatores atrasam o processo escolar, que devem ser analisados, para poder compreender quais ações devem ser colocadas em práticas visando a transformação do ambiente escolar.

A presente pesquisa se propõe a analisar e identificar fatores de retração do ensino baseado na morosidade dos processos licitatórios, devido a inúmeras barreiras provocadas pelas leis e normas que constituem a organização estatal. Ao levantar tal questionamento, respeitando as leis vigentes, propor abrir um debate onde as experiências aqui citadas, sirvam para que futuras alterações tragam maior agilidade processo licitatório e consequentemente à educação. Desta forma, a contribuição deste trabalho é relevante, na medida que os resultados darão uma visão mais robusta do que acontece nos bastidores dos processos licitatórios.

Assim, este trabalho teve como objetivo geral analisar como essa estrutura burocrática criada pelo estado se consolida dentro das escolas, principalmente nas Caixas Escolares, que são as gestoras dos recursos provenientes do estado, bem como, verificar se esse controle, da forma como se impõe, influencia ou não na construção de uma escola mais dinâmica. Desta forma, o trabalho se concentrou basicamente em atentar-se as literaturas relacionadas.

É preciso ressaltar que a proposta do trabalho tinha em seu planejamento ouvir, diretores, presidentes de comissão, professores e outros atores que compõem o mundo escolar, porém, devido a algumas normas isto não foi possível. Mesmo assim, a complexidade do processo é passível de discussão, pois o debate educacional caminha para a formação de uma escola mais plural e humanizada, sendo necessário propor um diálogo diferente do que está plantado na atualidade. O trabalho propõe elementos contributivos para que as relações burocráticas não venham a retardar o processo de ensino aprendizagem.

Para organizar o desenvolvimento, o trabalho foi dividido em partes. Na primeira parte, buscou-se literaturas que nos fornecesse conhecimento sobre a formação as Caixas Escolares, origem e funcionalidade; também houve a preocupação em saber de onde são provenientes os recursos da escola, como é o processo de disponibilização dos recursos, escalas de tempo para se promover as licitações, escolha dos fornecedores, prazos recursais, enfim, como esses fatores influenciam na gestão da escola e principalmente na área pedagógica.

Em seguida, os estudos partiram para as Comissões de Licitação, não só nas escolas, mas nas estruturas de todas as unidades federativas. A importância, neste caso, é criar um quadro mais lúcido do trabalho através de pesquisas já elaboradas sobre o assunto. Para isso, foi necessário fazer uma reflexão sobre a lei nº 8.666/93, Lei das Licitações e Contratos Administrativos, para atentar a um fato pouco debatido, que é a função social da lei, quando se percebe que as relações econômicas entre estado e a iniciativa privada são determinantes para o desenvolvimento de alguns setores, como os agricultores familiares ou pequenas e médias empresas. A esse respeito, Acocella e Rangel (2013, p.18) citam a importância das licitações como “papel regulatórios e de fomento” à determinadas atividades.

Por fim, abordou-se o tema fraudes. Esse assunto, apesar de ser amplamente discutido e pesquisado, ainda merece ser mais debruçado, pois sua ocorrência pode ser prejudicial ao erário.

Assim, percebe-se que o trabalho se atenta a entender as relações entre estado, escola e iniciativa privada no que tange a suas relações. Neste sentido, busca-se criar uma nova

perspectiva em relação aos processos de burocratização escolar, com vistas a propor maior agilidade na tramitação documental, trocas de informações mais precisas e relação eficiente entre estado e gestão escolar. Além do mais, o estudo em questão buscará elementos para comprovar que devido a todos os fatores enumerados acima, o processo educacional tende a se estagnar provocando rupturas e insatisfação com o projeto atual de escola.

A reflexão em relação ao processo de burocratização das instituições que compõem o Estado é preocupante quando estes chegam as escolas. Primeiramente, por que as escolas deve ser um ambiente eficiente, uma vez que as gerações de estudantes estão cada vez mais exigentes em relação ao local de aprendizagem. Segundo, por que o mundo se comporta a cada momento de forma diferente (CAZETTA, 2022). Portanto, a vida do aluno está diretamente ligada a qualidade do produto que a escola oferece, pois a dinâmica tecnológica e social impõe uma escola diferente de tudo aquilo que se produziu até o momento.

Considerando a fala de Cazetta (2022), que destaca que os processos de aquisição de bens para os alunos esbarram em uma burocracia crescente, é patente a necessidade de analisar as legislações e realidades aplicáveis às Caixas escolares, às Comissões de Licitações e verificar por qual razão o Estado burocratiza cada vez mais suas ações.

## 2 METODOLOGIA

O tema abordado carece de profundas análises, principalmente quando se trata de conhecer um processo que ainda não rende uma discussão mais profunda. Poucos autores, tratam o processo de licitação como uma atividade que produz morosidade nas implementações das atividades de cunho pedagógico, materializando muitas pesquisas na função das Caixas Escolares, na lei 8.666/93 e suas positivas implicações na condução dos processos e contratos. Porém, o tema que esta pesquisa se refere vai ao encontro a sentimentos ainda obscuros pela maioria dos estudiosos, que é a morosidade nos processos licitatórios, que supostamente influi nas atividades pedagógicas.

Com isso em vista, a metodologia utilizada foi de viés qualitativo e quantitativo foi o utilizado para o trabalho. A pesquisa foi de caráter bibliográfico, com busca em trabalhos de mestrados, especializações e conclusões de cursos. A pesquisa documental também se valeu de informações disponibilizadas pelo Governo Federal em sites oficiais, buscando conferir fidedignidade à pesquisa.

Assim, usou-se sites de pesquisa de trabalhos acadêmicos, como Scielo e Redalyc, com as palavras chave do presente trabalho.

O método de abordagem foi o método dedutivo, partindo de uma premissa geral para um particular. Segundo Prodanov e Freitas

O raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega a uma conclusão. Usa o silogismo, a construção lógica para, a partir de duas premissas, retirar uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada de conclusão. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 26).

Nesse sentido, com base na bibliografia encontrada, foi aplicado o método dedutivo, de forma a tecer as afirmações, sendo esta a organização operacional mental empregada na realização da pesquisa.

### 3 REVISÃO DA LITERATURA

#### 3.1 Caixa Escolar: História, Estrutura e Funcionamento.

No Brasil, a Caixa Escolar surge no Brasil Império, a partir da “necessidade de se organizar o ensino público primário, através da criação de um fundo Escolar onde seria constituído de donativos, e administrado por um conselho escolar” (SILVA, 2018, p.10).

Ainda de acordo com Silva, a base da estrutura da Caixa Escolar veio da França do século XIX, sendo que, em Minas Gerais foi criada em 1911 através da Lei Bueno Brandão quando a definiu como uma instituição de fomento escolar para atender parte da população que não tinha acesso a escola pública.

Com o processo de redemocratização do Brasil e a criação de uma nova Carta Magna, a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro estabeleceu, em seu Capítulo III, artigo 205, que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Portanto, o Estado passa a distribuir as responsabilidades com a sociedade em relação a educação e mais, enfatiza o direito de acesso a todos. Sendo assim, a estrutura escolar teve que se preparar para a garantir a participação democrática e efetiva da sociedade.

Observa-se então, que a Caixa Escolar, uma instituição jurídica de direito privado, organiza-se com o objetivo de abrir espaços de atuação mais participativa, porém, isso não a fez menos burocrática, graças ao modelo de estado interventor. Mesmo assim, a Caixa Escolar se estabelece na esteira do princípio da escola autônoma, gravada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, dentro das bases constitucionais de 1988 e do processo de modernização do Estado Brasileiro.

Menezes e Santos (2002), afirma que “[...] A Caixa Escolar e o Colegiado Escolar, juntos, se complementam, cabendo ao colegiado aprovar as prioridades propostas pela escola para a alocação de recursos”. Assim, a figura da escola democrática se estabelece no campo da participação de pais, alunos, professores e funcionários através do Colegiado Escolar.

Portanto, quando nos referimos a escola pública, diversos pensamentos sobre sua funcionalidade vêm à mente, pois, a instituição não é somente representada pela coordenação pedagógica; a amplitude do espaço escolar é muito maior e dinâmica do que possamos entender, o componente que a torna viva, não é medida somente por um estágio, temos que

ampliar o modo de enxergá-la como uma organização dinâmica, com estruturas físicas, alunos, professores, pais e comunidade, porém, o que mantém a estrutura financeira é a Caixa Escolar, que controla as verbas recebidas pelo Estado ou de atividades particulares.

De acordo com o portal do Ministério da Educação (MEC), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) financia a educação básica, sendo que 60% desses recursos são destinados ao pagamento dos professores (BRASIL, 2018).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) disponibilizou para o Estado de Minas Gerais, segundo maior aporte para alimentação escolar no Brasil, R\$ 235,1 milhões de reais no primeiro semestre de 2023, divididos entre 3.495 escolas estaduais e 9,4 mil escolas municipais; no Brasil, o valor foi R\$ 2,5 bilhões de reais. (BRASIL, 2023).

O infográfico a seguir, disponibilizado pelo Governo Federal, demonstra esses números:

Figura 1: Infográfico de repasses do Governo Federal ao PNAE (parte 1)



Em 2023, o Governo Federal reajustou os valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), após cinco anos sem correção. Entre fevereiro e junho, R\$ 2,5 bilhões em recursos foram repassados a estados e municípios para melhoria na qualidade da merenda escolar servida em todo o país.

**R\$ 2,5 bilhões**

Recursos federais já repassados a estados e municípios nas 27 unidades da Federação

**39,68 milhões**

Número de estudantes beneficiados com o investimento

**144.780**

Número de escolas contempladas com os recursos

**R\$ 5,5 bilhões**

Valor total do investimento previsto para 2023

Fonte: Brasil, 2023.

Figura 2: Infográfico de repasses do Governo Federal ao PNAE (parte 2)



Fonte: Brasil, 2023.

Destaca-se ainda, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja verba é destinada às escolas para uso em diversas ações. Nora Rut (2008, p.802), menciona que o PDE “é uma força no combate às desigualdades educacionais no Brasil através de articulações regionais”.

Sendo assim, a partir da convenção do Estado de Bem Estar Social, o estado tornou-se o maior articulador das políticas educacionais, mesmo sob críticas potencializadas na década de 90 devido a reordenação do liberalismo. Entretanto, como mencionado, essa parceria teve um custo: o estado tornou-se o maior fiscal das rendas da Caixa Escolar e o controle regido sobre ela, passou a ser denominado de transparência.

A responsabilidade da fiscalização estatal nas escolas fica a cargo do diretor, eleito por votos da comunidade escolar e nomeado pelo Governador do Estado. Sob o diretor, recai a responsabilidade de gerir a Coordenação Pedagógica, Caixa Escolar e suas fontes de recursos. De acordo com Silva (2018, p.32), fica visível que há, notadamente “uma concentração de poder nas mãos do Gestor Escolar por ser o Presidente da Caixa Escolar e também do Colegiado”, o que corrobora com o estabelecimento de uma burocracia.

Porém, cabe-nos fazer uma observação apoiado em Bergue (2014, p. 61), quando, este menciona que “A organização burocrática se destaca pela formalidade, pela padronização de procedimentos, pela divisão do trabalho, pela hierarquia, entre outros atributos que são bastante caros à Administração Pública”.

Então, evidencia-se que a atividade dentro do processo de escolha do Gestor Escolar, definido como sendo uma atividade democrática, nada mais é do que o estabelecimento de uma organização hierarquicamente comprometida com a fixação de uma estrutura de poder que se entrelaça entre Secretaria de Estado de Educação, superintendências e escolas públicas, cujo objetivo final é definir “democraticamente” as políticas financeiras e pedagógicas de cada unidade estudantil. Então, quando se fala de recursos destinados à instituição de ensino, quem define onde e para o quê estes serão aplicados é o estado, e não a escola.

Já as licitações são a forma pela qual as compras pelos entes públicos se realizam. São as leis que delimitam como as aquisições com verba pública podem ser feitas, sendo a principal lei sobre o assunto a 8.666/93, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição. A referida lei estabelece normas gerais sobre licitação e contratos na União, Estados e Municípios e garante que as aquisições sejam vantajosas para o estado e isonômicas para os fornecedores.

É importante ainda mencionar que, dentro da esfera social, os processos licitatórios são poderosos agentes de transformação. Discorrendo a esse respeito, Acocella (2013, p. 18) afirma que “a função de incentivo da licitação manifesta-se, também, por meio do fomento indireto a determinadas atividades e setores econômicos considerados estratégicos para o desenvolvimento do país”. Nesse sentido, vê-se que os recursos oriundos do estado têm finalidades bem definidas quanto a sua utilização, além de atender o desenvolvimento educacional.

As licitações também se enquadram no processo de desenvolvimento social, quando os recursos são repartidos através das licitações a pequenas e médias empresas, além de beneficiar os agricultores familiares. Mesmo entendendo a importância das normas, não se pode deixar de ater-se à burocratização do processo a partir da lei supra citada. Essa lei é motivo de debates e trabalhos de vários autores como Acocella (2013), Queiroz (2009), Silveira (2009) e Oliveira (2010); todos eles analisam a importância jurídica e sua funcionalidade nos processos licitatórios.

Ademais, essa lei chegou na esteira da modernização da gestão política-administrativa do país na década de 90, decorrente da vigência da Constituição de 1988, principalmente pelo

previsto no art. 37, inciso XXI, e seus princípios como, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Alguns estudiosos organizam as interpretações acerca da burocratização do processo de licitação como uma intervenção direta e indireta do estado. Acocella e Rangel (2013, p.274) pensando de uma outra forma, emitem uma opinião bastante reflexiva, dizendo que “[...] isso acaba por resultar, sobretudo pela ausência de racionalidade de determinada política regulatória, na impossibilidade de alcance dos objetivos a princípio pretendidos”.

Assim, a Caixa Escolar, ao servir de esteio para o desenvolvimento da Gestão Escolar como um todo, tem suas ações reduzidas devido às atividades regulatórias do estado.

Por outro lado, o Tribunal de Contas da União afirma que

Licitação é procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. (BRASIL, 2010, p 19).

Assim, as normas para se participar de uma concorrência pública são regidas pela lei 8.666/93 que regulamenta o art.37, XXI, da Constituição Federal, que garante que o processo seja igualitário e vantajoso. (BRASIL, 2010).

### 3.2 A Comissão de Licitação e o Processo Licitatório

Em continuidade, há de se salientar que a função que a escola exerce dentro da sociedade é destacável em vários aspectos, mas a atribuição maior é formar indivíduos para o mundo futuro, ou seja, buscar que o aluno desenvolva habilidades, como pensamento crítico, resoluções de problemas e adaptar-se às transformações que o mundo os impõe. Neste sentido, observa-se que o Estado, apesar de todas as retóricas contrárias, busca adotar métodos de ensino mais colaborativos e práticos em oposição aos tradicionais. Esta modernização nas abordagens pedagógicas, cada vez mais debatida nas instituições de ensino, é um importante passo para que as instituições públicas possam oferecer qualidade em seu ensino e maior competitividade de seus alunos. Porém, alguns fatores podem desestabilizar a potencialização das atividades pedagógicas. Acocella e Rangel (2013, p. 272) são enfáticos em afirmar que o modelo adotado de relação entre o Estado e o privado foram se alterando na medida em que “o mundo globalizado foi alterando as formas de relação, o Estado torna-se

menos policaiesco e rigoroso para um e Estado mais normativo e regulador”. Quando Acocella e Rangel (2013) fazem referência ao Estado normativo, não há de deixar de considerar que a estrutura da Caixa Escolar está à mercê desse processo regulador, principalmente no âmbito dos processos licitatórios, que sofre uma rígida interferência via leis, normas e decretos.

A função da comissão de licitação, de acordo com Queiroz (2009, p. 4) é “garantir a isonomia na atuação administrativa e obter a proposta mais vantajosa para o cumprimento do interesse público”. Além dessas atribuições, cabe à comissão preparar todo o processo burocrático para colocar em prática o certame.

A primeira etapa da licitação consiste na publicação, com antecedência, dos resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões. O edital contém descrições importantes para a análise do objeto de licitação, como: a modalidade; o regime de execução e o tipo de licitação; prazo e condições para assinatura e execução do contrato; condições para participação na licitação; critérios para julgamento das propostas. A concretização de uma boa compra ou a execução de obras e prestações de serviços, atendendo aos padrões desejados pela administração pública depende, em grande parte, da correta elaboração legal e definição precisa das especificações dos objetos a serem licitados constantes no edital. São modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão (presencial ou eletrônico). (SILVEIRA, 2009, p. 5).

Assim, vemos que existe uma preocupação em garantir a lisura do processo, perceptível na burocratização das contratações. Porém, no que se trata de proteger o erário público, a próprias leis são intransigentes em determinados assuntos, como, por exemplo, a qualidade do produto, neste caso, Souza (2015, p. 12) menciona que a “função de atender a regra geral de se comprar pelo menor preço, os órgãos públicos acabam por adquirir materiais de baixa qualidade”.

A importância da afirmação de Souza, está no fato do paradoxo criado pela lei 8.666/93 em seu artigo 3º, onde menciona a “seleção da proposta mais vantajosa”. (BRASIL, 1993). Ora, há de se pensar que em grande parte, produtos ou serviços economicamente mais vantajosos nem sempre têm qualidade, o que em síntese traz desvantagens ao erário, pois a reposição ocorre de maneira constante.

Apesar da natureza da lei ser de atuação em todas as esferas do poder, a lei de licitação mostra-se imprópria para atender as escolas públicas, pois, além de ser um ambiente estratégico para o desenvolvimento educacional, social e emocional dos estudantes, é o

grande transformador da sociedade, necessitando, assim, de ações diferenciadoras por parte do Estado. Mais ainda, as Comissões de Licitações, são formadas em sua maioria por professores da unidade, voluntários e leigos no assunto, dessa forma, o processo licitatório é conduzido majoritariamente por professores que foram poucos capacitados para atender uma área tão especial quanto é o das licitações. São contrapontos, que o sistema público de ensino deve rever em busca de um processo de atendimento ao aluno mais moderno.

Entretanto, a escola, por outro lado, não tem outra opção para promover seus processos, pois o Estado não reconhece que algumas responsabilidades devem ser compartilhadas em prol do ensino público. O processo de licitação não é uma ação simples, demanda conhecimento técnico, tempo e seriedade nas deliberações, Camargo (2020, p. 20) corroborar com Silveira (2009, p. 5) ao descrever que o processo de licitação passa por duas fases, a interna e a externa, sendo elas:

**A) A fase interna deve atender aos seguintes requisitos:**

- 1-Projeto básico aprovado e disponível;
- 2-Orçamento detalhado em planilhas, com todos os custos unitários;
- 3-Previsão de recursos orçamentários;
- 4-Escolha da modalidade e do tipo da licitação;
- 5-Designação da comissão da licitação, do leiloeiro ou oficial ou do responsável pelo convite;
- 6-Verificar se o produto está contemplado no PPA, se for o caso;
- 7-Elaboração da minuta do edital;
- 8-Análise e aprovação de assessoria jurídica.

**B) A fase externa começa com a publicação do edital ou da carta convite da licitação, essa fase é composta pelos seguintes procedimentos:**

- 1-Publicação do aviso do edital ou da carta convite;
- 2-Direito a impugnação do processo licitatório, se for o caso;
- 3-Habilitação dos licitantes, quando for o caso;
- 4-Julgamento da comissão da licitação;
- 5-Homologação Adjudicação.

Além dessas formalidades citadas, o processo carece de prazos que são exigidos pela lei 8.666/93, Capítulo V, Dos Recursos Administrativos, art. 109, parágrafos e incisos, e Capítulo VI, Das Disposições Finais e Transitórias, art. 110 e parágrafo único. (BRASIL, 1993). Todo esse aparato visa garantir isonomia dentro do processo resguardando os direitos e deveres dos envolvidos.

Portanto, é mais do que normal, pelo senso comum, averiguar que as propostas a serem analisadas tenham como responsáveis pessoas qualificadas e aptas a exercerem as funções nas Comissões de Licitações, o que invariavelmente ocorre dentro de uma escola pública, pois como já anteriormente mencionado, são com profissionais sem conhecimento aprofundado do processo que são colocadas as responsabilidades de trabalhar na gestão de contratação de serviços e bens.

### 3.3 Burocracia e fraudes no processo licitatório

Reconhecer quais são as funções de determinadas leis vai muito além do que ler e interpretar o texto legal, eis que carecem de estudo da aplicação prática, bem como reconhecer quais seriam sua abrangência. No caso em tela, ainda mais importante é determinar quais seriam as pessoas habilitadas a fazer com sejam cumpridas.

Nesse sentido, democracia e burocracia passaram a ser debatidas como sendo elemento paralelo ao desenvolvimento do Estado. Assim, é importante ressaltar que mencionar democracia conduz à participação em todos sentidos dos serviços oferecidos pelo Estado, isso significa dizer que a modernização do Estado, através da dinamização dos processos de contratações, passa também pela descomplicação do sistema.

Nesse sentido, Assis (2015, p. 14) diz que “o Governo vem se movimentando na busca de inovações visando a modernização das compras públicas, de modo a inserir nesse contexto maneiras mais flexíveis e eficientes de contratação para a administração, sem desconsiderar a necessidade de controle da corrupção”. A ideia é que, ao oferecer qualidade na prestação de serviço à sociedade, também seja necessário que dentro do processo de modernização seja criada normas e leis protetoras do erário contra as fraudes.

Assis, menciona ainda:

Nesse sentido, a Lei no 8.666/93 - Lei Nacional de Licitações vem sendo rotineiramente questionada por sua rigidez, de forma que ao longo de sua

vigência foi emendada e modificada por várias outras leis e decretos que tentaram romper com seus parâmetros legalistas e ineficientes, que em quase nada atendiam ao interesse público e resguardavam a integridade dos recursos. (ASSIS, 2015, p. 15).

Como exposto, as licitações são práticas adotadas com o objetivo de garantir acesso a todos em igualdade de competição, acesso ao fornecimento de produtos e serviços a serem prestados, garantido que o vencedor ofereça o menor preço. Portanto, as necessidades do Estado são sanadas na medida em que as relações com as instituições particulares sejam de certa forma honestas entre si. Entretanto, sob uma ótica macroeconômica, as relações entre o público e privado, tende a se tornar espúrias, graças a necessidade de se colocar “as mãos” nos processos licitatórios.

Diante disso, o dilema que se coloca é como garantir dentro dos atos de contratação, lisura em todo o seu processo, considerando que as fraudes se transubstanciam de várias formas, como, manipulações, conluio ou corrupção no processo de aquisição de bens e serviços, além de superfaturamentos, direcionamentos de contratos e suborno de funcionários. Mas, o que seriam fraudes?

De acordo com Mondo,

A fraude em licitação está prevista como conduta criminal no art. 90 da Lei nº 8.666/93 e é descrita como o ato de “frustrar ou de fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação”. Vale destacar que, no entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), “a configuração da fraude à licitação não está associada ao seu resultado, ou seja, ao sucesso da empreitada” (Acórdão 48/2014 - Plenário), ou seja, a fraude ocorre independentemente de o fraudador vencer a licitação e causar prejuízo aos cofres públicos. (MONDO, 2017, p. 6)

Por outro lado, de acordo com de Melo (2013, p. 25-26), as fraudes que são cometidas no Brasil têm seu foco em oito pontos:

- a) Fraudes devido ao direcionamento em licitação
- b) Fraudes na divulgação do procedimento licitatório
- c) Fraudes na documentação apresentada pelos licitantes
- d) Fraudes no procedimento da licitação
- e) Fraudes em função da constituição de cartéis
- f) Fraudes devido à superestimativa/sobrepço/superfaturamento
- g) Fraudes nas situações de dispensa

#### h) Fraudes nas situações de inexigibilidade

Ainda, carregando o tema sobre fraudes no processo licitatório, a base de entendimento é que as regras do jogo só podem ser mudadas caso haja ação direta de um sujeito ou mais, com o intuito de beneficiar alguém.

Nesse sentido, fraude e corrupção caminham juntas, nas palavras de Dourado (2021, p. 45) “A fraude é uma ação racional compreensiva dotada de sujeito, portanto, se distancia da ideia de erro”.

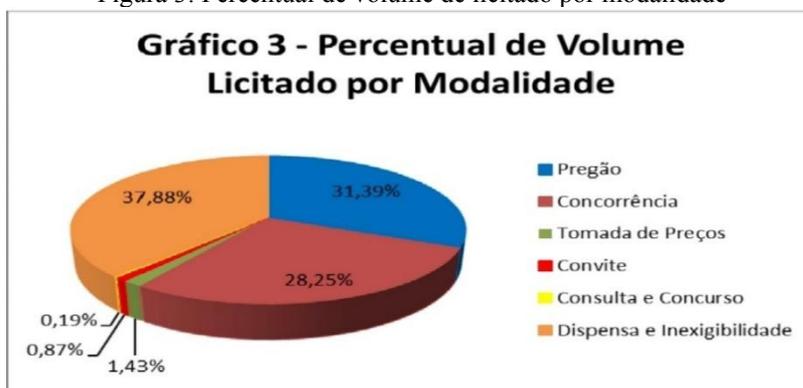
Percebe-se que um processo licitatório pode ser “vazado” de diferentes formas e com diferentes atores. Observando por esse ângulo, é possível concordar que a lei 8.666/93 controla, mas não protege os processos de licitação contra fraudes e ações de corruptos.

Dourado (2021, p. 56) afirma ainda que “A Lei de Licitações é como um canhão atirando contra a névoa, pois o grande volume de fraudes na alocação de recursos continua seu fluxo operacional às margens do texto da lei”.

O site Transparência Brasil, publicou um artigo intitulado, “Métodos de Detecção de Fraude e Corrupção em Contratações Públicas” de Bianca Vaz Mondo, onde ela menciona que as Fraudes tem um objetivo “frustrar o caráter competitivo”, o que viola todas as intenções da Lei de Licitação em dar equidade e lisura no processo. (MONDO, 2017, p. 6).

Nas pesquisas elaboradas por Melo (2013, pag.18), ao extrair dados importante entre os anos de 2008 à 2011, do portal de compras do governo federal (COMPRASNET) nos forneceu uma fotografia importante sobre as modalidades de licitação dentro da união, neste caso, pode-se observar que as modalidades de licitação preferidas de acordo com o gráfico 1 são 37,88% dispensa e inexigibilidades, 31,39% para pregão e 28,25% para concorrência.

Figura 3: Percentual de volume de licitado por modalidade



Fonte: Melo, 2013, p. 22.

Melo (2013 p. 25-26) menciona que o processo na modalidade de dispensa o enquadramento propositalmente incorreto da contratação em um dos casos de dispensa previstos no Art. 24 da Lei nº 8.666/1993, como o chamado “fracionamento de despesa”, dessa forma, um valor X, no qual deveria passar por licitação é fracionado até o limite de dispensa; já a inexigibilidade, Melo diz, ainda, que:

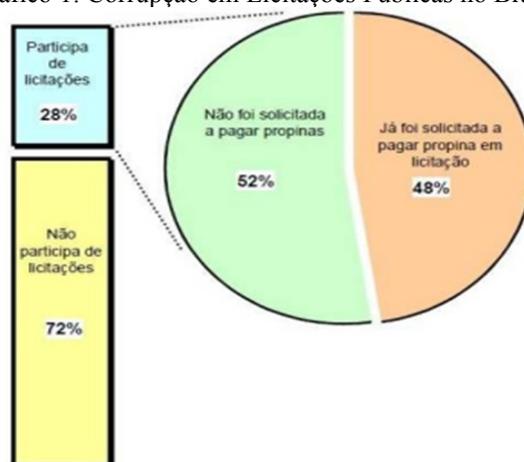
de forma semelhante às fraudes nas situações de dispensa, são exemplos o enquadramento propositalmente incorreto da contratação em um dos casos de inexigibilidade previstos no Art. 25 da Lei nº 8.666/1993, a contratação por inexigibilidade em situação passível de competição entre licitantes [...]. (MELO, 2013 p. 26).

Dessa forma, a participação tanto de agentes públicos quanto privados no processo de fraude é ativo. Assim, os princípios que regem a Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade são deixados de lado quando os interesses particulares se colocam à frente do coletivo. Logo, a lei nº 8.666/93, tem um importante papel na proteção dos interesses da sociedade, mesmo que burocratizando o sistema.

De acordo com Melo (2013, p. 29), isso seria o cenário de violação de todas as intenções da Lei de Licitação em dar equidade, onde menciona que “metade das empresas entrevistadas que participaram de licitação pública afirmaram já terem sido solicitadas a pagar propinas, sendo que a pesquisa ainda informa que a esfera estadual é a mais problemática nesse âmbito”.

Vejamos as ilustrações abaixo do cenário:

Gráfico 1: Corrupção em Licitações Públicas no Brasil



Fonte: Melo, 2013, p. 29.

Resta claro que a corrupção estabelecida dentro do sistema público, que visa fraudar as licitações, fica na ordem de 48% das empresas que participam das licitações e, mais grave ainda, de acordo com Melo (2013), há a solicitação de propinas parte do agente público para a iniciativa privada.

Assim sendo, é perceptível que as solicitações tem ordem e direcionamento, podendo a prática ocorrer Empresa/Estado ou Estado/Empresa.

A lei nº 8.666/93, nos seus artigos 89 a 99, apesar de tipificar crimes e estabelecer penas, verifica-se que as fraudes ainda ocorrem as margens da lei em sua forma “pura”, entretanto, alguns autores sugerem ações de prevenção organizadas pelas instituições públicas como ferramenta para minimizar as ações criminosas.

De acordo com Fortunato (2018, p. 12) “A base para prevenção são gestão íntegra e ética, os controles preventivos e a transparência, consiste na orientação dos servidores a respeito do correto funcionamento da Administração através da publicação de cartilhas, ministração de cursos [...]”.

Nesse mesmo sentido, não se pode omitir a necessidade de um acolhimento maior do Ministério Público em favor da transparência no setor público, através da criação de cartilhas de como investigar e prevenir fraudes. O Ministério Público de Minas Gerais, por exemplo, com diversos Centros de Apoio, inclusive Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP), que investe em ações contra fraudes em licitações podendo as denúncias serem feitas por qualquer cidadão independente da presença de um advogado, elaborou uma lista de procedimento que visem a identificar possíveis fraudes:

- 01 - Analisar cabeçalhos, endereçamento, número de fax ou e-mail iguais entre concorrentes.
- 02 - Conferir autenticidade dos registros de cartório. O documento deve indicar o endereço na internet para verificação da autenticidade dos selos, carimbos, procurações.
- 03 - Verificar formulários ou papéis timbrados similares ou com mesmo padrão de apresentação. No caso de obras e serviços de engenharia, avaliar registro no Conselho (consulta pública no site do CREA ou circularização a outros Conselhos Profissionais).
- 04 - Avaliar se há erros/tipos/formatos semelhantes nos documentos de empresas diferentes.
- 05 - Avaliar relacionamentos entre licitantes, verificando: endereços, telefones, e-mails, quadro societário (disponível na consulta ao CNPJ na Receita Federal ou em outros portais da internet), responsáveis técnicos, representantes e procuradores em comum; responsáveis técnicos podem ser

consultados no site da entidade de classe como CREA ou CAU; vínculos em redes sociais como o Facebook.

06 - Avaliar envelopes com carimbos postais ou marcas de registo postal semelhantes.

07 - Analisar participação de ME ou EPP com faturamento do ano anterior superior ao limite e que tenha usado benefícios ilegalmente. O novo Portal da Transparência do Governo Federal (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>) tem uma ferramenta de busca que apresenta todas as ocorrências de um nome nas diversas bases (contratos, servidores, beneficiários etc.).

08 - Uma busca no Google pode revelar contratos da empresa com órgãos de outras esferas de governo. Exemplo de pesquisa: <" nome ou CNPJ da empresa" "ano" site: gov.br>.

09 - Conferir existência formal do CNPJ (acessar [www.receita.fazenda.gov.br/](http://www.receita.fazenda.gov.br/) > serviços para a empresa > cadastros > comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ > (acesso direto ou com senha específica; [www.sintegra.gov.br](http://www.sintegra.gov.br/) > escolher estado).

10 - Checar erros de cálculo semelhantes ou mesma proporção linear nos preços. Avaliar participação, ainda que indireta, de servidor do órgão/entidade contratante. Essa rotina pode ser executada cruzando dados do quadro societário e técnico da empresa licitante com o quadro de servidores, especialmente dirigentes do órgão ou da entidade contratante.

11 - Verificar participação de Grande ou Média Empresa em licitação reservada a ME/EPP. Essa participação pode ser direta ou indireta, nos casos em que a ME/EPP licitante atua apenas de fachada, sendo a grande ou a média empresa a verdadeira fornecedora. Procedimentos que podem ajudar: checagem do endereço e telefone da ME/EPP e conferência de quem realiza a

entrega do produto ou executa o serviço.

12 - Verificar coincidência de marcas, modelos, prazos, condições de fornecimento, especialmente quando não há modelo ou exigência específica no edital. É importante ressaltar que as listas de verificação não esgotam as possibilidades de fraudes. Elas apontam os casos mais comuns, com maior probabilidade de ocorrência, para orientar o exame dos documentos. Entretanto, outras situações irregulares podem ser identificadas adotando-se abordagem similar àquela tratada nos procedimentos do checklist.

13 - Avaliar divergências entre assinaturas nos documentos referentes à mesma pessoa. Se convite, analisar se há pelo menos três propostas válidas.

14 - Checar o descumprimento de regras do edital na fase de julgamento.

15 - Pesquisar outras licitações em que a empresa participou e comparar documentos, especialmente atestados e propostas, para identificar indícios de incoerência e falsidade.

16 - Avaliar mudanças expressivas no capital social da licitante, sobretudo em dinheiro e em data próxima ao certame, o que pode indicar fraude contábil para atender aos critérios de qualificação econômico-financeira do edital.

17 - Consultar nos sites da Justiça Estadual e Federal os nomes da empresa, dos sócios e dos representantes, procurando identificar algum possível envolvimento em processos judiciais relacionados a irregularidades em licitações.

18 - Checar a Idoneidade da licitante para contratar com a Administração Pública. Consultar cadastros impeditivos no CEIS ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br) >Sanções) e controle de empresas

penalizadas da própria entidade contratante, assim como registros no Google.

19 - Checar idoneidade das garantias. No caso de seguro-garantia, conferir na Susep ([www.susep.gov.br](http://www.susep.gov.br) > serviços ao cidadão > consulta de apólice de seguro garantia). No caso de Títulos da Dívida Pública, consultar STN sobre fraudes potenciais, sobretudo com Títulos da Dívida Agrária (TDA) e títulos públicos antigos ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)).

20 - Verificar irregularidade nas certidões de habilitação das licitantes, verificando a data de emissão para conferir a validade, coerência com o processamento do certame, sequência temporal entre concorrentes, semelhanças que possam sugerir emissão pela mesma pessoa.

21 - Checar autenticidade nos sites emissores, conforme endereço indicado em cada documento.

22 - Verificar compatibilidade das condições financeiras dos sócios, com pesquisas na internet, Facebook, cadastros de benefícios sociais como o Bolsa Família, verificar condições de moradia no Google Maps.

23 - Avaliar se licitante é do ramo de atividade compatível com o objeto, conforme Contrato Social e cadastro CNPJ na Receita Federal e SINTEGRA. Vide item 7.

24 - Verificar o representante da licitante, sobretudo se houver procuração com plenos poderes, a fim de identificar possível coincidência de representantes ou sócio Laranja.

25 - Consultar na internet os nomes da empresa, dos sócios e dos representantes, procurando.

26 - Identificar algum possível envolvimento em operações policiais, penalidades, relacionamento com outras empresas e servidores públicos.

27 - Avaliar demonstrações contábeis, especialmente o Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício e lançamentos no Livro Diário (se disponível), para verificar compatibilidade com o porte da empresa, ramo de atividade e atestados.

28 - Avaliar mudanças no objeto social da empresa, procurando identificar incoerências com os atestados apresentados (MONDO, 2017, p. 73).

Tais apontamentos, de certa forma, fomenta uma preocupação sobre a proteção aos recursos destinados pela União, Estados e Municípios, pois, só há necessidade de uma lista de procedimentos de tamanha magnitude, devido ao número incalculável de oportunidades para se fraudar os processos.

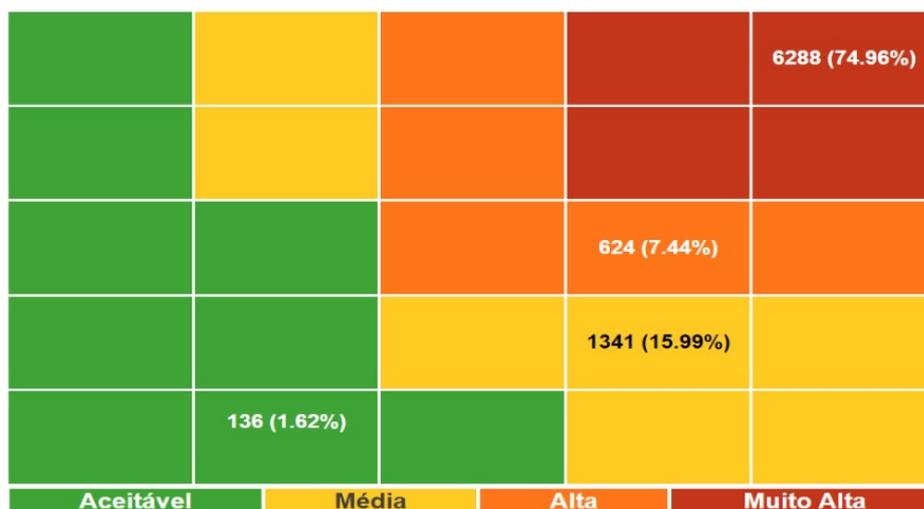
## **2.4 – Dados sobre corrupção e fraudes nas organizações públicas brasileira**

De um modo geral, as organizações públicas no Brasil são alvo de corrupções e fraudes, dessa forma, o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção - PNPC, criado pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, em 2021, trouxe alguns dados sobre a corrupção e fraudes nas três esferas de poder, União Estado e Municípios.

Os dados são importantes no que tange as áreas de maior suscetibilidade na ação de fraudadores e corruptores. Assim, pode-se fazer um quadro sobre onde os ataques são maiores.

Analisemos, então:

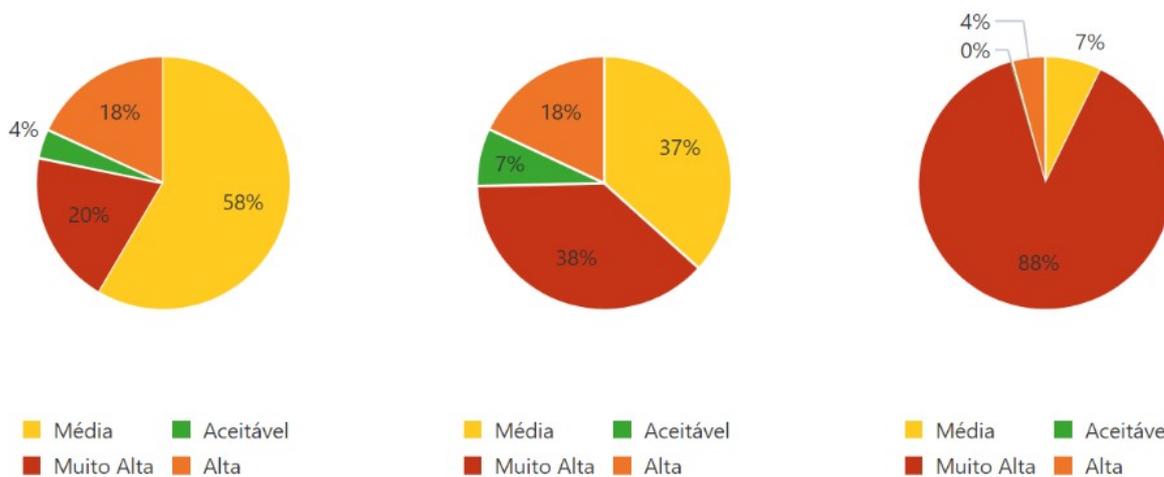
Gráfico 2: Exposição a fraude e corrupção das organizações públicas do Brasil



Fonte: SECOM/TCU, 2021.

Gráfico 3: Exposição a fraude e corrupção das organizações públicas do Brasil

ORGANIZAÇÕES FEDERAIS      ORGANIZAÇÕES ESTADUAIS      ORGANIZAÇÕES MUNICIPAIS



Fonte: SECOM/TCU, 2021.

Pelos dados acima, verifica-se a variação dos níveis de corrupção e fraudes em 8.389 instituições públicas no Brasil, com participação voluntária. A pesquisa demonstrou que desse

total, somente 1,62% são considerados dentro dos limites aceitáveis e 74,96% estão com uma taxa muito alta de atividades fraudulentas associadas com corrupção. Quando a pesquisa dilui em instituições da União, Estados e Municípios fica claro que os ataques são mais corriqueiros no âmbito municipal, senão vejamos:

**Organizações Federais:**

4% - Níveis aceitáveis

18%- Nível alto

20% - Nível muito alto

58% - Nível médio

**Organizações Estaduais**

7% - Níveis aceitáveis

18%- Nível alto

37% - Nível muito alto

38% - Nível médio

**Organizações Municipais**

0% - Níveis aceitáveis

4% - Nível alto

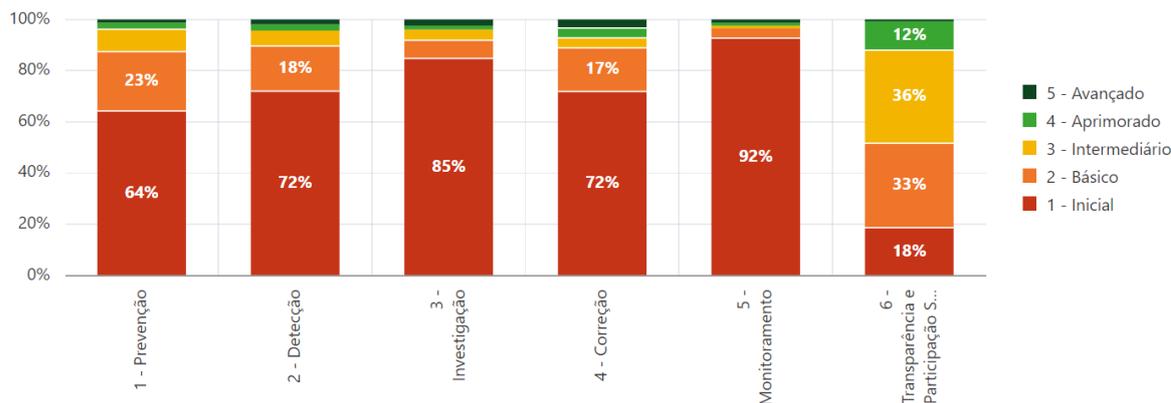
7% - Nível médio

88% - Nível muito alto

Então, pode-se conceber a ideia de que os municípios são mais suscetíveis à corrupção do que Estados e União. Dessa forma, torna-se real a perspectiva de que escolas municipais e estaduais são instituições vulneráveis, sendo necessário que se crie programas de defesa contra as ações fraudulentas no âmbito das escolas.

Ainda dentro do Estudo do PNPC, foram pesquisadas as boas práticas que são realizadas para enfrentamento as fraudes e corrupções nas instituições tanto brasileiras como estrangeiras, observando prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento, e nos Estados e Municípios foram ainda avaliados os mecanismos de transparência e participação social.

Gráfico 4: Suscetibilidade a fraude e corrupção no Brasil por mecanismo de enfrentamento



Fonte: SECOM/TCU, 2021.

Constata-se, portanto, que de acordo com artigo SECOM/TCU, de 08 de dezembro de 2021, os números da pesquisa acima indicam que:

- 87% das organizações apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas de prevenção à corrupção.
- 90% das organizações apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas de detecção.
- 92% das organizações apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas para investigar.

Resta evidente, assim, que as intuições brasileiras não contam com programas que sejam colocados em prática na defesa de suas instituições, sendo, por fim, alvo fácil.

### 3.4 Análise de Resultados

Com base no que fora bibliograficamente levantado e pelo método dedutivo empregado, vislumbrou-se a possibilidade de propor uma intervenção que vise promover segurança e efetividade aos processos licitatórios, especialmente em uma escola estadual.

Capacitar a comunidade escolar envolvida nos processos licitatórios e empenhar trabalhos de fiscalização podem ser efetivos na prevenção às fraudes e, ainda, desenvolver o processo licitatório com maior celeridade e eficiência.

A presente proposta tem como objetivo criar um grupo de trabalho especializado no combate a fraudes nos processos licitatórios no âmbito da Escola Estadual Mestre Cornélio, da cidade de Capim Branco/MG. Para isto ocorrer, a participação da Direção da Caixa

Escolar, Comissão de Licitação e professores voluntários será de extrema importância na formação de um “Comitê de Combate a Fraudes e Corrupção na Caixa Escolar”.

Com esta fase concluída, que é arregimentar o grupo de trabalho, os módulos coletivos serão utilizados para capacitá-los a compreender como identificar as diferentes formas de fraudes. Desta forma, espera-se que a partir da “Comitê de Combate a Fraudes e Corrupção na Caixa Escolar”, partindo do pressuposto que será trabalhado com os participantes formas de prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento, crie-se um escudo protetor ao erário público, bem como os Gestores e a Comissão de licitação. Este Comitê, após ser capacitado terá as seguintes funções de acompanhamento da Caixa Escolar e da Comissão de Licitação.

A proposta de intervenção é organizada da seguinte forma:

Quadro 1: Proposta de intervenção

<b>Etapa 1 - Estruturação</b>	<b>Etapa 2 – Formação</b>	<b>Etapa 3 – Atuação nas fases do processo licitatório</b>
Criação do Comitê de Combate a Fraudes e Corrupção na Caixa Escolar	Capacitação sobre fraudes.	1- Chegada dos Termos de Compromissos
		2- Checagem dos Editais
		3- Acompanhamento do envio das cartas convites ou outra modalidade
		4- Chegada dos Termos de Compromissos
Participação da Direção, Comissão de Licitação e professores voluntários.	Capacitação sobre prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento	5- Checagem dos Editais
		6- Acompanhamento do envio das cartas convites ou outra modalidade
		7- Acompanhamento do

		recebimento dos envelopes e catalogação
		8- Participação da abertura e acompanhamento do Checklist de documentos
		9- Verificação da idoneidade das propostas e das empresas

A partir de então, espera-se que sejam detectadas possíveis ocorrências fraudulentas, que garantam a isonomia do processo, que defenda o erário, que proteja os membros da Caixa Escola e da Comissão de Licitação e melhore o andamento do processo licitatório.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho teve como base teve como objetivo analisar a maneira como a estrutura burocrática criada pelo estado se consolida dentro das escolas. A premissa, então, foi entender como a burocracia poderia afetar o desenvolvimento educacional do país, buscando observar como ela se entrelaça na morosidade das ações que devem ser tomadas pelos gestores para cumprir desafios e alcanças as metas tão cobiçadas pelos Estados, partindo do pressuposto que as licitações poderiam ser um dos pêndulos que equilibrasse o andamento das conquistas como, quadras, reformas predial, ampliação, fornecimento de uniformes, computadores, salas de ciência, bibliotecas, auditórios, e tantas outras estruturas que fizessem a diferença na construção intelectual dos alunos.

Neste sentido, a burocracia se mostrou como entrave, devido às idas e vindas dos processos licitatórios, das dificuldades dos membros das comissões e das pressões dos participantes do certame.

O trabalho apresentou uma limitação em seu desenvolvimento, vez que inicialmente pretendia-se realizar uma pesquisa de campo, colhendo relatos dos sujeitos que são envolvidos diretamente nesses processos. A intenção era entender as estruturas do estado, construindo as conclusões acadêmicas também em relatos práticos. Essa pesquisa de campo não se concretizou, mas essa impossibilidade não foi empecilho para se criar uma mentalidade crítica sobre o processo burocrático das licitações; pelo contrário tornou-se visível o quanto a burocracia faz parte do sistema como um todo.

O conceito de modernização do estado pós regime Militar e o advento da Constituição de 1988 nada mais foi do que a modernização das estruturas administrativas do estado com o objetivo de adequar-se ao neoliberalismo. Ainda dentro desta perspectiva, buscou-se compreender como as fraudes são um entrave na distribuição equitativa dos recursos. Nesse sentido, as leis, normas e regras existem para proteger os recursos públicos.

Mondo (2017) nos deixa uma reflexão sobre a proteção dos recursos que são destinados pela União, Estados e Municípios, para aquisição de bens e serviços, pois pontua 28 formas de se detectar fraudes nos processos licitatórios.

Logo, na medida que o estado se adequa, as organizações criminosas criam novas condições para se botar as mãos a qualquer preço nestes recursos. Desta forma, não podemos excluir a ideia de que em uma escala menor, como as Caixas Escolares são alvos fáceis de grupos criminosos.

A ausência de uma conclusão mais detalhada do que ocorre dentro das salas de licitação das escolas públicas de Minas Gerais, não deixou recursos suficientes para elaborar uma tese em que ficasse comprovado que as escolas públicas, sofrem com ataques direto nos processos licitatório, mas abre um questionamento, baseado em uma visão ampla sobre os caminhos da corrupção no país, de que o sistema educacional é um dos alvos para atuação de fraudadores.

Portanto, a realização do presente trabalho abre margem para a realização de um estudo mais aprofundado sobre como as fraudes no sistema de ensino público brasileiro afeta a gestão pedagógica das escolas.

Apesar de enxergar na lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, alguns entraves, após ler Acocella (2013), Braga (2017), Fortuna (2018) dentre outras referências, foi possível entender que, ao contrário do que se pensava, a lei de licitação foi um avanço na questão da proteção das licitações públicas contra fraudes, assim como seus artigos, parágrafos e incisos foram importantes na defesa igualdade de participação, da lisura do processo e da transformação social. Sendo assim, a percepção errônea sobre a lei de que ela fosse um entrave no andamento dos processos licitatórios, é na verdade um escudo devido ao seu caráter protetor. Ademais, é preciso citar, que nos trilhos da modernização, está nascendo uma nova lei, a 14.133/21 que substituirá a 8.666/93, com o objetivo de se adequar a realidade existente.

Ao desmitificar o intuito das leis de licitação como uma máquina burocrática estatal, definindo-a como um organismo de proteção do erário público, é preciso focar na questão do desempenho da Gestão Pedagógica frente a burocracia licitatória. O Gestor da Caixa Escolar, enquanto ente administrativo/fiscalizador do Estado, submetido ao controle das Superintendência de Regionais de Ensino, não tem o poder para dinamizar o processo licitatório e muito menos propor alteração na condução da ritualística do processo. Desta forma, cabe ressaltar que a escola democrática e participativa ainda traz elementos conservadores que prejudica a cadeia do ensino básico. As próprias normas licitatórias, a incompreensão da Comissão de Licitação sobre o processo, as fraudes normalizadas, são eventos que indiretamente atenta contra o desenvolvimento educacional dos alunos do ensino básico e que precisam ser sanadas a partir da compreensão de que a escola carece de maior profissionalização das atividades extra sala de aula.

Neste caso, uma das ações que seria de grande utilidade para os processos licitatórios nas escolas públicas é a capacitação dos profissionais da Comissão de Licitação de forma adequada, com carga horária suficiente para se entender o processo como um todo e não

somente para presidir a condução dos trabalhos. Quem vivencia o momento do processo, entende que a pressão exercida sobre a comissão, extrapola os limites de ser apenas um professor, cabe entender de gestão, ser conhecedor das leis e ter o domínio do processo. Cabe ainda ressaltar, que dentro do contexto de organização do processo de licitação, é preciso intensificar as ações preventivas contra fraudes. Como visto na pesquisa, as instituições públicas são alvos de fraudadores e, por isso, o trabalho para blindar as escolas públicas é necessário e patente.

## REFERÊNCIAS

ACOCELLA, Jéssica; RANGEL, Juliana Cabral Coelho. **O papel regulatório e de fomento das licitações públicas**. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, 2013. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2432/1/RB%2040%20O%20papel%20regulat%c3%b3rio%20e%20de%20fomento\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2432/1/RB%2040%20O%20papel%20regulat%c3%b3rio%20e%20de%20fomento_P.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2023.

ASSIS, Sabrina Azevedo Ferreira. **Modernização da burocracia das compras públicas: sistema de registro de preços em uma Instituição Federal de Ensino Superior**. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento organizacional**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 02 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 14 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Complementação do Fundeb a nove estados chega a R\$ 5 bilhões**. 2023. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/repass>>. Acesso em: 21 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação Social. **Minas Gerais recebe R\$ 235 milhões do Governo Federal para merenda escolar**. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/pnae/minas-gerais-recebe-r-235-milhoes-do-governo-federal-para-merenda-escolar>>. Acesso em: 02 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Lançamento do programa nacional de prevenção à corrupção no Estado do Piauí**. 2021. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=mJ4xGiNG8\\_c&list=PLbxUzscxhDnoZny9cQoDsynbKfnIEysbu](https://www.youtube.com/watch?v=mJ4xGiNG8_c&list=PLbxUzscxhDnoZny9cQoDsynbKfnIEysbu)>. Acesso em: 21 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Levantamento traz dados sobre corrupção nas organizações públicas brasileiras**. 2021. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/levantamento-traz-dados-sobre-corrupcao-nas-organizacoes-publicas-brasileiras.htm>>. Acesso em: 21 set. 2023.

BRAGA, Luziânia C. Pinheiro. **Impossibilidade de Alteração Societária da empresa licitante vencedora entre as fases de homologação e adjudicação no processo licitatório**. Cadernos da Escola de Direito, 2017.

CAMARGO, Jhonathan Santos, **FRAUDES EM LICITAÇÃO**: Uma análise sobre casos ocorridos no Município da Lapa. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2020.

CASTRO, Adriana Silveira. **Licitação na modalidade convite: uma análise dos princípios da Administração Pública e os desafios dos gestores públicos nas escolas estaduais**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2019.

CAZETTA, Aline Mariane. **Impactos da burocracia no trabalho docente do Estado de Minas Gerais**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2022.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2014.

DIAS, Cainã Almeida. **Gestão de processos licitatórios: análise das falhas prático-operacionais das licitações da UFBA**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019.

DOURADO, Rodolfo Craneiro de Souza. **Ecosistema da corrupção no Brasil: À sombra da gestão pública nas fraudes licitatórias**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2021. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/34638/1/Ecossistema%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil\\_2021%20FINAL.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/34638/1/Ecossistema%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil_2021%20FINAL.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2023.

ENAP. Diretoria de Desenvolvimento Gerencial Coordenação Geral de Educação a Distância. **Gestão de Projetos**. Brasília, 2014.

FORTUNATO, Gabriel Vitorino. **Fraudes no processo licitatório e suas medidas preventivas: análise das principais fraudes ocorridas a partir de dados do Tribunal de Contas da União no ano de 2018**. 2019. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53616/fraudes-no-processo-licitatorio-e-suasmedidas-preventivas-anlise-das-principais-fraudes-ocorridas-a-partir-de-dados-do-tribunalde-contas-da-unio-no-ano-de-2018>>. Acesso em: 14 set. 2023.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2014.

MELO, Leonel Alves de. **Redução dos prejuízos ao erário ocasionados por fraudes em licitações**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, FGV Online, MBA Executivo a Distância em Gestão Pública, 2013.

MENDONÇA, Bárbara Maria Serrano de. **Análise das principais fraudes ocorridas no processo licitatório na esfera federal e suas medidas preventivas**. – João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2015.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **"Caixa Escolar" (verbete). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=268>

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Patrimônio Público**. 2018. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/protecao-ao-bem-publico/patrimonio-publico/index.shtml>>. Acesso em: 21 set. 2023.

MONDO, Bianca Vaz. **Métodos de Detecção de Fraude e Corrupção em Contratações Públicas**. 2017. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Metodos%20Detec%C3%A7%C3%A3o%20de%20Fraude.pdf>>. Acesso em: 15. set. 2023.

OLIVEIRA, Thiago Bueno de. **O caráter regulatório das licitações públicas**. 2023. 228 f. Monografia [Especialização em Direito Administrativo] Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2010.

PRODANOV, Cléber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2º ed. Novo Hamburgo, Feevale, 2013.

QUEIROZ. Rholden Botelho. **O Controle das Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas**. Revista Controle. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. VII, n. 1, abril, p. 63-83, 2009. Disponível em: <[https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter\\_adm\\_publica/arquivos/ANEXO\\_2\\_15\\_02.pdf](https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_2_15_02.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2023.

RAMALHO, Dimas. **Medidas de prevenção à corrupção na nova Lei de Licitações**. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-medidas-prevencao-corrupcao-nova-lei-licitacoes-por-dimas-ramalho>>. Acesso em: 21 set. 2023.

SILVA, Dirceu de Lima e. **CAIXAS ESCOLARES: Sua Atuação na Gestão dos Recursos Públicos Direcionados à Educação Básica no Estado de Minas Gerais**. Araxá: Universidade Federal de São João Del-Rei, 2018.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. **Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada**. Educação Teoria Prática. 2009, vol.19, n.32, pp.143-159.

SOUZA, Geise Santos de. **As Dificuldades no Trabalho x a Lei de Licitação 8666**. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 2015.