

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

JHONATHAN SANTOS CAMARGO

FRAUDES EM LICITAÇÃO

Uma análise sobre casos ocorridos no Município da Lapa

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2020

JHONATHAN SANTOS CAMARGO

FRAUDES EM LICITAÇÃO

Uma análise sobre casos ocorridos no Município da Lapa

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” - Orientadora: Prof. Hilda Alberton de Carvalho

CURITIBA - PR

2020

TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Gestão Pública Municipal



FRAUDES EM LICITAÇÃO: Casos ocorridos no Município da Lapa

por

JHONATHAN SANTOS CAMARGO

Esta monografia foi apresentada às 11:00 do 8 de outubro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de Lapa - PR, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

Hilda Alberton de Carvalho

Isaura Alberton de Lima

Eduardo Bernardes de Castro

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/B74444A7>

Dedico este trabalho aos meus pais, esposa e filha.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por tudo que tem feito em minha vida, sem Ele nada seria possível.

Agradeço a minha orientadora, professora Hilda Alberton de Carvalho, pela paciência, disposição e interesse em me ajudar na elaboração deste trabalho, dando todas as diretrizes necessárias.

Por fim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a conclusão desta especialização.

RESUMO

CAMARGO, Jhonathan Santos Camargo. Fraudes em Licitações, casos ocorridos no município da Lapa - PR. 2020. 52 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Lapa, 2020

Este trabalho teve como temática a abordagem sobre fraudes em licitações, tema este que, apesar de estar muito em evidência nas mídias atrelado ao assunto corrupção, de um modo geral, ainda faltam conhecimentos, tanto aos particulares como também para os próprios servidores públicos acerca de como devem ocorrer os procedimentos licitatórios. Durante esta pesquisa vamos apresentar e analisar os princípios gerais que devem nortear a licitação, as modalidades licitatórias existentes e as situações em que são cabíveis, os critérios de julgamento do licitante vencedor de que a Administração Pública pode se utilizar, sempre tendo por norte a Lei 8.666/1993, doutrinas de direito administrativo que abordam a temática e demais trabalhos acadêmicos correlatos. Ainda, após superadas essas premissas gerais sobre os procedimentos licitatórios, vamos apresentar, na forma de estudo de caso, suas situações de fraudes em licitações ocorridas na Prefeitura Municipal da Lapa que caracterizaram crimes licitatórios. Apresentaremos os pontos de semelhança e distinção entre tais fraudes, medidas preventivas cauteladas a serem tomadas pelos envolvidos nos certames que possam ajudar a minimizar a ocorrência de tais práticas ilícitas, aumentando a fiscalização da atividade administrativa. Para as futuras pesquisas, acreditamos que os aprofundamentos na ampliação deste tema e de discussões mais complexas dos conceitos, das técnicas e das práticas podem auxiliar para uma melhor segurança, transparência e efetividade da atividade administrativa licitatória. Ao final do trabalho será apresentadas medidas que podem contribuir para identificação de irregularidades e que previnem a ocorrências de tais práticas de corrupção.

Palavras-chave: Licitações, Fraudes licitatórias, Lapa-PR.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Problema	7
1.2 Justificativa	7
1.3 Objetivos	9
1.4 Metodologia	9
2 LICITAÇÃO	11
2.1 Princípios que Regem os Procedimentos Licitatórios	12
2.2 Modalidades de Licitação	15
2.3 Tipos de Licitação	17
2.4 Fases da Licitação	19
2.5 Roteiros Legais de Cada Modalidade Licitatória	20
3. FRAUDES EM LICITAÇÕES	31
4. MEDIDAS PARA EVITAR FRAUDES	41
5. METODOLOGIA	43
5.1 Caracterização da Pesquisa	43
5.2 Procedimentos da Pesquisa	44
6. RESULTADOS E ANÁLISE	46
6.1 Fraudes em Licitações Ocorridas no Município da Lapa/PR	46
6.1.1 Fraude 1: Operação Quadro Negro	46
6.1.2 Fraude 2: Combinação de preços entre licitantes	48
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

1. INTRODUÇÃO

O processo licitatório é uma ferramenta utilizada pela Administração Pública para seleção de empresas prestadoras de serviço, que visa selecionar as propostas mais vantajosas em termos de técnica e preço para a mesma. A qual foi imposta como obrigatória no Brasil por diversos diplomas legislativos.

A Lei 8.666/93 institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Tal processo deverá sempre ter como resultado final a obtenção de seu objeto, seja uma obra, serviço, alienação, locação, compra, permissão ou concessão, sempre nas melhores condições para o Poder Público (BRASIL, 1993).

Este trabalho está centrado nas fraudes em licitações ocorridas na circunscrição do município da Lapa nos últimos dez 10 anos, resultando apenas em duas fraudes caracterizadas, ambas na modalidade pregão presencial, sendo os fatos submetidos a apreciação do Poder Judiciário.

Por fim, a pesquisa demonstra alguns cuidados preventivos que podem ser utilizados pela Administração Pública municipal e seus agentes para evitar ao máximo a ocorrência de fraudes.

1.1 Problema

Quais as fraudes licitatórias ocorridas no município da Lapa e quais medidas podem ser adotadas para evita-las ou minimiza-las?

1.2 Justificativa

Além de causar prejuízo ao erário e aos particulares licitantes, as fraudes em licitações implicam em verdadeira afronta ao estado democrático de direito, há a violação de princípios constitucionais explícitos, sendo uma das modalidades da prática da corrupção mais utilizadas no Brasil.

O tema é de grande relevância e atual, em todos os jornais diariamente são expostas notícias de investigações, denúncias dos mais variados tipos acerca de processos licitatórios e é urgente a necessidade de conscientização de toda a população, desde licitantes a agentes da

Administração Pública, quanto ao prejuízo que nos acarreta ano após anos. (FORTUNATO, 2019)

A Lei 8.666/1993, lei de licitações, no artigo 90 tipificou a fraude como crime dispondo sobre a seguinte conduta: “frustrar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou pra outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação” (BRASL, 1993). As fraudes na licitação podem ocorrer tanto por parte de pessoa física ou jurídica participante do certame, quanto por agentes públicos de dentro da Administração Pública.

Segundo Fortunato:

É de amplo conhecimento público que os processos licitatórios regulam desde o aspecto mais simples, como a compra de materiais básicos do cotidiano da Administração Pública, até os mais complexos projetos de infraestrutura do país, nas esferas federais, estaduais e municipais. A fraude dentro do processo licitatório, enraizada na cultura brasileira desde sua fundação, afeta direta e indiretamente a população, que fica a mercê de serviços e produtos sucateados e com infraestrutura, saúde e educação deficientes. (2019)

No Brasil, são vários os escândalos envolvendo crimes licitatórios, desvios de verbas públicas, privilégios a certas empresas, busca de vantagens indevidas, entre outras inúmeras práticas ilícitas. (DOMINGUES, 2015)

A violação dos deveres referentes à honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade as instituições públicas, está cada vez mais presente na Administração Pública.

É incontestável a importância do processo licitatório na obtenção de bens ou serviços. A licitação se denota como um dispositivo fundamental na preservação e consolidação do princípio da igualdade perante a lei, fazendo com que, os gestores atuem com equidade e objetividade, proporcionando aos interessados ampla transparência, mas se não houver fiscalização e boa-fé dos gestores, nada disso ocorrerá. Preservando os princípios norteadores da Administração Pública, haverá a utilização do dinheiro público de forma eficiente, evitando com isso, a dissipação e a corrupção. (TOURINHO, 2016)

Segundo Luciano de Castro (2007): “uma das mais importantes formas de corrupção é praticada durante as aquisições de produtos e serviços por parte do setor público. Abusando de seu poder discricionário, agentes públicos podem favorecer determinadas empresas, que aproveitam as vantagens obtidas para realizar lucros extraordinários.” O resultado desse processo é uma perda significativa de eficiência no uso dos recursos públicos, em prejuízo de toda a sociedade.

Acredita Bruno (SPECK, 2000) que, depois de vários escândalos de corrupção no Brasil, o debate sobre o tema aumentou. Ganhou densidade a partir da interpretação superficial dos escândalos mais recentes e levou à avaliação mais aprofundada de falhas isoladas e estruturais que possibilitam esquemas inidôneos. Os custos e as consequências sociais da corrupção chamam a atenção.

Portanto, devido a dimensão e importância do tema, deve a Administração Pública atualizar constantemente sua gestão para combater esse mal que assola nosso país.

Assim, busca-se identificar as fraudes em licitações que se caracterizaram como crimes licitatórios ocorridas no município da Lapa nos últimos 10 anos e verificar o que poderia ser adotado como medida para evita-las.

1.3 Objetivos

O objetivo principal desse trabalho é identificar ilegalidades ocorridas nos processos de licitações fraudulentas acontecidas na Prefeitura Municipal da Lapa – Paraná na última década e abordar medidas preventivas desta prática ilícita.

Como objetivos específicos, tem-se:

Descrever a conceituação, previsão, e natureza jurídica da licitação;

Identificar os princípios licitatórios expressos na Lei 8.666/1993, as modalidades licitatórias disponíveis e os tipos de critérios de julgamento existentes;

Analisar as fraudes licitatórias ocorridas no município da Lapa/PR na última década;

Abordar a propositura de medidas preventivas para evitar fraudes licitatórias à luz dos conceitos doutrinários, jurisprudenciais e legais estudados com relação aos casos ocorridos.

1.4 Metodologia

Para concretizar os objetivos supramencionados, o presente trabalho foi desdobrado em capítulos cuja metodologia consistiu em pesquisa bibliográfica de doutrinas, legislações, artigos científicos e jurisprudência.

Os procedimentos metodológicos adotados são de natureza descritiva e em estudo de dois casos práticos ocorridos no município da Lapa estado do Paraná.

A pesquisa descritiva, por sua vez, busca retratar características de determinada população, fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Por último, a pesquisa explicativa busca identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos (FACHIN, 2003; GIL, 2008).

E de acordo com Vergara (2007), os tipos de pesquisa são conceituados quanto aos fins e aos meios. A pesquisa, quanto aos fins, pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada ou intervencionista. A pesquisa de Campo que foi utilizada pretende também apresentar, analisar e demonstrar os procedimentos atualmente utilizados pela Prefeitura de Itapevi propondo e realizando as modificações que se fizerem necessárias.

2. LICITAÇÃO

Fundamentado na supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade do interesse público, o direito administrativo é ramo do direito público que rege as relações da Administração Pública (MELLO, 2005).

Com previsão na Constituição Federal, a licitação é procedimento administrativo que visa garantir a opção mais vantajosa à Administração em suas contratações e também aos particulares interessados em contratar com o poder público a possibilidade de concorrerem em igualdade de condições.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a licitação é:

procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (CITADINI, 1999, p. 165).

Em corroboração, para Meirelles (2004, p. 266), a licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, propiciando igual oportunidade a todos os interessados e atuando como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

licitar é oferecer algum bem ou serviço ao público em geral, para que se atinja o melhor valor possível, através de lances. No cenário da Administração Pública, a licitação é um procedimento democrático de eleição de prestadores de serviços e fornecedores de bens, respeitando-se princípios gerais, norteadores dos atos do Poder Público, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, dentre outros (NUCCI, 2013, p. 459).

O diploma legal regulamentador das modalidades de licitação, de um modo geral, é a Lei Federal 8.666/1993, que estabelece normas gerais e em seu art. 2º dispôs que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei, que são os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (BRASIL, 1993).

2.1 Princípios que Regem os Procedimentos Licitatórios

Acerca dos princípios gerais norteadores da licitação, a Lei 8.666/1993, em seu art. 3º, elegeu os seguintes: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento objetivo, e, dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Nota-se, portanto, que se trata de um rol exemplificativo. A intenção do legislador não foi a de esgotar as diretrizes da licitação em tais princípios, apenas estabeleceu parâmetros gerais a serem seguidos.

Ademais, observa-se também que alguns desses princípios foram importados do art. 37, *caput* da Constituição Federal, quais sejam: da legalidade, moralidade e publicidade, os quais, juntamente com outros, devem estar presentes em qualquer atividade da Administração Pública, e não apenas nas licitações.

Comentando os princípios licitatórios expressos na Lei de licitações, o da legalidade, para Meirelles (2006, p. 87): “significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar”, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, e criminal, conforme o caso.

Ou seja, ao contrário do princípio da autonomia da vontade que vigora nas relações entre particulares, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.

Quanto ao segundo princípio, o da impessoalidade, Pires ensina que:

Se a Administração Pública, em razão da isonomia, está obrigada a tratar todos no mesmo pé de igualdade, temos que o princípio da impessoalidade vem, em última análise, a concretizar a imposição constitucional trazida no conteúdo da isonomia. Isso porque, pelo princípio da impessoalidade, a Administração está obrigada a pautar seus atos única e exclusivamente com vistas ao cumprimento do interesse público, sendo vedado, portanto, o estabelecimento de cláusulas ou condições que imponham privilégios ou prejuízos a quem quer que seja, de modo a permitir que todos sejam tratados de forma igualitária (2008, p. 287).

Em toda e qualquer atividade administrativa ao agente público é vedada a prática de atos buscando fins diversos do legalmente previsto, sob pena de caracterizar desvio de finalidade e conseqüentemente viciar o ato administrativo.

No tocante ao princípio da moralidade, exige-se do administrador público ética e honestidade no desempenho da atividade administrativa, “significa que o procedimento

licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos presáveis, o que impõe, para a Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte” (DE MELLO, 2011, p. 541).

Pelo princípio da igualdade, tem-se que se destina a assegurar às pessoas interessadas em contratar com a Administração Pública igualdade de condições para participar do certame, vedando-se o direcionamento e restrição a licitantes específicos. Esse princípio visa “assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. (...) veda o estabelecimento de condições que implique preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais” (DI PIETRO, 2011, p. 361).

O princípio da publicidade é norteador de toda Administração Pública direta, indireta e fundacional, em todas as esferas da federação, implica na proibição de atos secretos ou clandestinos. Quando aplicável às licitações, se concretiza no próprio instrumento convocatório do certame, dando ciência aos possíveis licitantes interessados em participar.

A publicidade corresponde a própria validade da licitação, sendo inválida ou passível de anulação aquela que não obedecer a este princípio. Através da publicidade da licitação que a parte fica ciente de que a Administração deseja contratar, possibilitando, inclusive, a interposição dos recursos cabíveis.

Não se limita apenas a publicação do edital, mas “abrange todo o período desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do Edital e de seus anexos pelas partes. Isto inclui o exame de propostas e da documentação pelos interessados, bem como o fornecimento de certidões, pareceres ou decisões relacionadas, dentre elas a resposta recursos” (DE SOUZA, 11/08/2020).

Destarte, quanto ao princípio da probidade administrativa, está diretamente ligado ao princípio da moralidade, diferenciando deste por ter um caráter mais subjetivo, isto é, enquanto a moralidade diz respeito a própria instituição, ao órgão público, “a probidade está relacionada com os servidores públicos, podendo estes serem punidos por atos de improbidade administrativa” (DUDA, 2017, p. 18).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é de extrema importância, pois a ele devem obediência não somente a Administração Pública licitante, mas também os particulares participantes do procedimento. No instrumento convocatório estão expressas todas as normas regulatórias da licitação.

Nesse sentido:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I) (DI PIETRO, 2011, p. 299).

Evita-se, com este princípio, a alteração de critérios de julgamento, bem como científica previamente aos interessados a pretensão da Administração Pública, evitando-se lacunas que venham a surpreender as partes envolvidas no procedimento durante o seu trâmite.

Por fim, mas não menos importante, pelo princípio do julgamento objetivo, entende-se que a Administração Pública “deve julgar as propostas de acordo com os parâmetros previamente expressos objetivamente no instrumento convocatório, sem juízo de subjetividade, preferência pessoal ou critérios desconhecidos pelos licitantes” (GASPARINI, 2008, p. 480).

Segundo Carvalho Filho (2016, p. 340): “quis o legislador, na instituição do princípio, descartar subjetivismos e personalismos. E não só apenas no julgamento final, mas também em todas as fases onde exista espécie de julgamento, de escolha, de modo que os atos da Administração jamais possam ser ditados por gosto pessoal ou favorecimento”.

Deste modo, observa-se que tanto a Constituição Federal quanto o legislador infraconstitucional estabeleceram princípios, alguns gerais e aplicáveis a toda e qualquer atividade administrativa, outros específicos aos procedimentos licitatórios, aos quais os administradores públicos devem obediência irrestrita, sob pena de comprometimento da lisura do certame e até mesmo de responsabilidade pessoal do agente público, caso verificado algum desvio de finalidade.

2.2 Modalidades de Licitação

Conhecidos e superados, não de maneira exaustiva, os princípios gerais que gerem as licitações, para alcançar o objetivo geral e específicos deste trabalho, faz-se necessária, também, apresentar as modalidades de licitação existentes e que estão à disposição do administrador público de acordo com o caso concreto.

Nesta toada, a Lei 8.666/1993, em seu art. 22, estabeleceu:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

Acrescenta-se, ainda, as modalidades pregão presencial e pregão eletrônico, criadas posteriormente através do Decreto-Lei 10.520 de 17/07/2002.

As definições e cabimento de cada modalidade licitatória são tratadas, em sua maioria, no mesmo artigo supracitado.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL,1993).

A concorrência é utilizada para objetos e grande vulto econômico, sendo obrigatória no caso de obras e serviços de engenharia, com valor acima de R\$ 1.500,000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Em relação aos demais objetos, o uso da concorrência é obrigatório para contratações de valor superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). A circunstância de envolver valores elevados explica o fato de ser a modalidade mais rigorosa (OLIVEIRA, 2018).

Nos termos do § 2º, do artigo 22 da Lei 8.666/1993, tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (BRASIL, 1993).

A tomada de preços é empregada para contratação de objetos de vulto intermediário: até R\$ 1.500,000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), para obras e serviços de engenharia, e até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), para os demais objetos (ALEXANDRINO e PAULO, 2012, p. 614).

Já a modalidade de licitação denominada convite é utilizada para objetos de pequeno vulto econômico: até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), para obras e serviços de engenharia, e até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), para os demais objetos. Nessa modalidade não existe edital, o instrumento convocatório é denominado carta-convite (BRASIL, 1993).

Art. 22, § 3º: Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (BRASIL 1993).

Nos termos do § 4º, do mesmo artigo supracitado da Lei 8.666/1993 tem-se o concurso, que é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (BRASIL, 1993).

É necessário não confundir essa modalidade licitatória com concurso público para provimento de cargos, que, embora também seja um procedimento administrativo, não tem nenhuma relação com licitação. Essa modalidade licitatória pode ser utilizada, por exemplo para: concurso de projetos arquitetônicos de revitalização do centro da cidade, concurso de melhor redação entre alunos da rede pública de ensino, etc.

No que se refere a modalidade leilão, segundo o artigo 24, §5º da Lei 8.666/1993, destina-se para venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, bem como para a alienação de bens imóveis oriundos de procedimentos judiciais ou dação em pagamento, a quem oferece o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

Por fim, posteriormente à Lei de licitação, através da Lei 10.520/2002, foi instituída outra modalidade licitatória denominada pregão, a qual se subdivide em pregão presencial e em pregão eletrônico. É modalidade válida para utilização por todas as esferas federativas para contratação de bens e serviços comuns (BRASIL, 1993).

Conforme ensina Mazza:

o uso do pregão é opcional, podendo sempre a Administração optar pelo emprego de outra modalidade licitatória apropriada em função do valor do objeto. Entretanto, o art. 4º do Decreto n. 5.450/2005 tornou obrigatório o uso do pregão para o âmbito federal, devendo ser adotada preferencialmente a modalidade eletrônica. Assim, o uso do pregão presencial na esfera federal

somente será permitido mediante justificativa expressa da autoridade competente (2013, p. 373).

O objetivo do pregão, na sua criação, foi aperfeiçoar o regime de licitações possibilitando uma maior competitividade e extensão da oportunidade de participação nos certames, desburocratizando o sistema para que a habilitação dos interessados fosse mais célere. Ou seja, além da maior celeridade no procedimento, com a ampliação da competitividade, resulta em melhores propostas para a Administração Pública.

Pregão comum: o pregão comum se desenvolve segundo a tradição básica das licitações, no sentido de que os licitantes interessados devem comparecer pessoalmente ou por representante no local e hora designados e apresentar ao pregoeiro envelopes lacrados com as suas propostas e os documentos necessários para habilitação.

Pregão eletrônico: não existe comparecimento físico do interessado à repartição que promove a licitação, nem há encaminhamento de documentos, tudo se passa virtualmente. A participação do interessado depende de credenciamento, exigindo apenas o cadastramento perante algum órgão público. Em âmbito federal existe o SICAF. Este órgão remeterá, por via eletrônica, sua proposta e documentação só será entregue quando o interessado for o vencedor do pregão (CARVALHO, 2018, p. 466).

Atualmente o pregão, de um modo geral, vem sendo a modalidade licitatória mais utilizada pelos entes federativos para a aquisição de quaisquer bens ou serviços, cujo rol vem sendo ampliado e considerado comum pela doutrina, não havendo limitação de valor.

2.3 Tipos de Licitação

Uma vez definida a modalidade de licitação aplicável ao caso concreto, o agente público tem ainda a necessidade de estabelecer o tipo de licitação, que nada mais é que a definição do critério de julgamento a ser utilizado no certame licitatório.

Quanto aos tipos de licitação, a Lei 8.666/1993, em seu art. 45, §1º, elencou as seguintes hipóteses:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que

apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;
II - a de melhor técnica;
III - a de técnica e preço.
IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (BRASIL, 1993).

Ou seja, os tipos de licitação são divididos em: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance.

Deste modo, estes quatro critérios podem ser estabelecidos no instrumento regulatório como forma de julgamento e conseqüentemente de declaração do vencedor. Segundo Carvalho:

A – MENOR PREÇO – A Administração é orientada a selecionar a proposta de melhor preço, que não pode ser confundido com o menor valor monetário, pois, existem hipóteses em que pagar o valor mais elevado propiciará à Administração Pública vantagens maiores. O art. 46 da Lei 8.666/93 reserva esse tipo para as compras.

Esse tipo é utilizado quando o produto pretendido pela Administração não tiver nenhuma característica especial, ou quando as características especiais são definidas como requisitos mínimos para contratação.

B – MELHOR TÉCNICA – Trata-se de licitação que tem por critério de escolha a qualidade do produto a ser adquirido ou do serviço a ser prestado. Em razão do previsto no artigo 46 da Lei 8.666/93, este tipo só poderá ser utilizado para serviços de natureza intelectual ou para serviços de informática. Tanto neste tipo quanto no tipo técnica e preço, a seleção da proposta vencedora é feita por uma avaliação conjunta de atributos de qualidade e de preço. O Edital deve prever a apresentação de 2 (duas) propostas; uma técnica e outra comercial.

C – TÉCNICA E PREÇO – Nas licitações deste tipo, a escolha do vencedor será adequada, quando a variação de qualidade da prestação refletir na satisfação das necessidades do Estado. Sendo assim, será feita uma análise de preço bem como de qualidade do bem ou serviço a ser prestado pelo vencedor.

D – MAIOR LANCE – A licitação do tipo maior lance se verifica para alienação pela Administração Pública de bens e direitos, e é apropriada para o leilão, modalidade licitatória que utiliza sempre como critério de escolha do vencedor o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação feita pelo ente público (200, p. 447,448).

Em complementação, “na modalidade licitatória denominada concurso, o critério para julgamento das propostas é o melhor trabalho técnico, científico ou artístico (art. 22, §4º, da Lei n. 8.666/93). Quanto ao pregão, a definição da proposta vencedora é baseada no critério do menor lance ou oferta (art. 4º, X, da Lei n. 10.520/2002)” (MAZZA, 2013, p. 368).

Assim, tendo a Administração Pública estabelecido o tipo de licitação, este deve estar expressamente previsto no instrumento convocatório, sendo vedada a utilização de qualquer outro critério de escolha do vencedor, conforme preceitua o artigo 46, §5º da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

2.4 Fases da Licitação

Até agora foi abordado o conceito de licitação, sua previsão legal, as modalidades e os tipos e critérios de julgamento existentes. Porém, para uma posterior identificação do momento em que as fraudes a serem estudadas ocorreram, faz-se necessário o entendimento das etapas do procedimento.

A licitação é dividida em duas etapas denominadas fase interna e fase externa.

A fase interna está prevista no artigo 38 da Lei 8.666/1993: “O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)” (BRASIL, 1993).

Ou seja, é a fase interna que baseia todo o resto do processo. Este é o momento em que a Administração Pública faz uma análise da necessidade do pedido, realiza uma pesquisa no mercado para identificar o valor estimado do contrato, define a modalidade da licitação a ser utilizada, elabora o edital que estabelecerá todas às exigências da futura contratação e, se for o caso, faz um projeto básico.

A fase externa tem início com a publicação do Edital nos diários oficiais, jornais de grande circulação e sites governamentais. É a partir desse momento que a licitação se torna pública para os possíveis interessados, que deverão analisar o edital, se preparar para a participação, separar a documentação exigida e elaborar a proposta.

No quadro a seguir tais premissas podem ser melhor compreendidas:

Fases da Licitação							
A fase interna deve atender aos seguintes requisitos:							
Projeto básico aprovado e disponível;	Orçamento detalhado em planilhas, com todos os custos unitários;	Previsão de recursos orçamentários;	Escolha da modalidade e do tipo da licitação;	Designação da comissão da licitação, do leiloeiro ou oficial ou do responsável pelo convite;	Verificar se o produto está contemplado no PPA, se for o caso;	Elaboração da minuta do edital;	Análise e aprovação de assessoria jurídica;
A fase externa começa com a publicação do edital ou da carta convite da licitação, essa fase é composta pelos seguintes procedimentos:							
Publicação do aviso do edital ou da carta convite;	Direito a impugnação do processo licitatório, se for o caso;	Habilitação dos licitantes, quando for o caso;	Julgamento da comissão da licitação	Homologação	Adjudicação		

Fonte: (CARVALO, 2018. p. 517).

Sob o ponto de vista legal, o último ato do procedimento não existirá validamente se os anteriores não forem praticados de acordo com a lei. Assim, a validade do ato final pressupõe a validade dos anteriores. Se um ato é declarado inválido, os atos posteriores também serão inválidos, porque um depende do outro. Há, portanto, uma relação de conexão e dependência entre os diversos atos do procedimento.

2.5 Roteiros Legais de Cada Modalidade Licitatória

De acordo com normas legais e doutrinas utilizadas neste trabalho a metodologia adequada e roteiros que devem ser utilizadas nos processos licitatórios, em suas diferentes modalidades e tipos de licitação podem ser compreendidas nos quadros de n.º 1, 2, 3, 4 e 5:

Quadro 1 – procedimento para licitação nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite adotando-se o tipo menor preço:

Modalidades: Concorrência, Tomada de Preços e Convite – Tipo: Menor Preço
Procedimentos
1. abertura da sessão pelos responsáveis pela licitação, no dia, horário e local estabelecidos, sempre em ato público;

2. recebimento dos envelopes “Documentação” e “Proposta de Preço”;
3. identificação dos representantes legais dos licitantes, mediante apresentação de carteira de identidade e procuração ou contrato social, conforme o caso;
4. abertura dos envelopes “Documentação”;
5. análise e apreciação da documentação de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório, procedendo-se à habilitação e/ou à inabilitação;
6. divulgação do resultado de habilitação e/ou inabilitação;
7. caso todos os representantes legais dos licitantes estejam presentes à reunião e declarem expressamente que não têm intenção de recorrer do procedimento de habilitação, hipótese que necessariamente deverá constar da respectiva ata, assinada por todos os licitantes e pelos responsáveis pela licitação, a sessão prosseguirá com abertura dos envelopes que contenham as propostas de preço (nessa hipótese, ficam dispensados os passos 8 a 10 a seguir, devendo-se ir diretamente para o passo 11);
8. não ocorrendo a hipótese descrita no passo anterior (7), elabora-se a ata respectiva, na qual devem estar registrados os nomes dos licitantes que encaminharam os envelopes, habilitados ou não, o resultado da habilitação e os motivos que fundamentaram a decisão, além de outros atos ocorridos durante a sessão e considerados pertinentes pelos responsáveis pela licitação;
9. divulgação do resultado de habilitação na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;
10. aguarda-se o transcurso do prazo para interposição de recurso: cinco dias úteis nos casos de tomada de preços e concorrência e dois dias úteis quanto a convite; se interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes que poderão impugná-lo nos seguintes prazos: i) cinco dias úteis para tomada de preços e concorrência; ii) dois dias úteis para convite;
11. concluída a fase de habilitação, serão abertos os envelopes que contenham as propostas de preço dos licitantes previamente habilitados e somente destes, desde que transcorrido o prazo de interposição de recurso ou tenha havido desistência expressa da intenção de recorrer, ou após terem sido julgados recursos porventura interpostos; após abertura dos envelopes “Documentação”, os demais com as propostas somente podem ser abertos se todos os representantes legais dos licitantes estiverem presentes ao evento em que for declarada a habilitação e declinarem do direito de interpor recurso. Caso contrário, deve ser-lhes concedido o prazo de recurso, na forma da lei;
12. análise e julgamento das propostas de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório, com a estimativa de preços, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou com os constantes no sistema de registro de preços, quando for o caso; responsáveis pela licitação poderão interromper a reunião para analisar as propostas, proceder a diligências ou consultas e/ou examinar amostra ou protótipo do produto de menor preço, se necessário;
13. classificação ou desclassificação das propostas;
14. organização das propostas em ordem crescente de preços e escolha da proposta de menor preço;
15. divulgação do resultado do julgamento das propostas/resultado da licitação; quando todas as propostas forem desclassificadas, poderá ser fixado o prazo de oito dias úteis para apresentação de novas propostas com eliminação das causas apontadas no ato de desclassificação. Quanto a convite, é facultada a redução do prazo para três dias úteis; se ocorrer a desclassificação de todas as propostas, as encaminhadas posteriormente, devidamente corrigidas, poderão ser apresentadas inclusive com novos preços;
16. caso todos os representantes legais dos licitantes estejam presentes à reunião e declarem expressamente que não têm intenção de recorrer, tal fato deve constar necessariamente da respectiva ata, assinada pelos licitantes e pelos responsáveis pela licitação (nessa hipótese, ficam dispensados os passos 17 a 19 a seguir e vai-se diretamente para o passo 20);

17. não ocorrendo a hipótese descrita no passo anterior (16), elabora-se a ata respectiva, na qual devem estar registrados os preços, o resultado do julgamento e os motivos que fundamentaram a decisão, além de outros atos ocorridos durante a sessão e considerados pertinentes pelos responsáveis pela licitação;
18. divulgação do resultado de julgamento na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;
19. aguarda-se o transcurso do prazo para interposição de recurso: cinco dias úteis nos casos de tomada de preços e concorrência e dois dias úteis quanto a convite; se interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes que poderão impugná-lo nos seguintes prazos: i) cinco dias úteis para tomada de preços e concorrência; ii) dois dias úteis para convite;
20. transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou desde que tenha havido desistência expressa a respeito, ou após julgamento dos recursos porventura interpostos, deve ser elaborado relatório circunstanciado, informando-se todos os passos percorridos no procedimento licitatório, fundamentados em critérios objetivos estabelecidos no ato convocatório, com indicação do licitante vencedor;
21. deliberação da autoridade competente quanto à homologação do procedimento licitatório e adjudicação do objeto ao licitante vencedor; envelopes com as propostas dos licitantes inabilitados devem ser devolvidos, devidamente fechados, após transcorrido o prazo de interposição de recurso ou desde que tenha havido desistência expressa dos licitantes a respeito, ou após julgamento dos recursos porventura interpostos. É mais segura a devolução após a assinatura do contrato;
22. emissão da nota de empenho respectiva;
23. assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, ou ainda retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, quando for o caso.
Nessas modalidades e tipo de licitação, será declarado vencedor do objeto da licitação o licitante que atender a todas as condições do ato convocatório e ofertar o menor preço.

(CARVALO, 2018. p. 518).

Quadro 2 – procedimento para licitação nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite adotando-se o tipo melhor técnica:

Modalidades: Concorrência, Tomada de Preços e Convite – Tipo: Melhor Técnica
Procedimentos
1. abertura da sessão pelos responsáveis pela licitação, no dia, horário e local estabelecidos, sempre em ato público;
2. recebimento dos envelopes “Documentação”, “Proposta Técnica” e “Proposta de Preço”;
3. identificação dos representantes legais dos licitantes, mediante apresentação de carteira de identidade e procuração ou contrato social, conforme o caso;
4. abertura dos envelopes “Documentação”;
5. análise e apreciação da documentação de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório, procedendo-se à habilitação e/ou à inabilitação;
6. divulgação do resultado de habilitação e/ou inabilitação;
7. caso todos os representantes legais dos licitantes estejam presentes à reunião e declarem expressamente que não têm intenção de recorrer do resultado da fase de habilitação, hipótese que necessariamente deverá constar da respectiva ata, assinada por todos os licitantes e pelos responsáveis pela licitação, a sessão prosseguirá com abertura dos envelopes que contenham as propostas técnicas (nessa hipótese, ficam dispensados os passos 8 a 10 a seguir, devendo-se ir diretamente para o passo 11);

<p>8. não ocorrendo a hipótese descrita no passo anterior (7), elabora-se a ata respectiva, na qual devem estar registrados os nomes dos licitantes que encaminharam os envelopes, habilitados ou não, o resultado da habilitação e os motivos que fundamentaram a decisão, além de outros atos ocorridos durante a sessão e considerados pertinentes pelos responsáveis pela licitação;</p>
<p>9. divulgação do resultado de habilitação na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;</p>
<p>10. aguarda-se o transcurso do prazo para interposição de recurso: cinco dias úteis nos casos de tomada de preços e concorrência e dois dias úteis quanto a convite; se interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes que poderão impugná-lo nos seguintes prazos: i) dois dias úteis para convite; ii) cinco dias úteis para tomada de preços e concorrência;</p>
<p>11. concluída a fase de habilitação, serão abertos os envelopes que contenham as propostas técnicas dos licitantes previamente habilitados e somente destes, desde que transcorrido o prazo de interposição de recurso ou tenha havido desistência expressa da intenção de recorrer, ou depois de julgados recursos porventura interpostos;</p>
<p>12. avaliação e classificação das propostas técnicas apresentadas, mediante verificação de critérios adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no ato convocatório e que levem em consideração a capacitação e a experiência do licitante; na classificação das propostas técnicas será levada em conta também a qualidade técnica da proposta;</p> <p>qualidade técnica da proposta compreende: metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para sua execução;</p> <p>os responsáveis pela licitação poderão interromper a reunião para analisar as propostas e/ou proceder a diligências ou consultas, se necessário. Nesse caso, os envelopes com as propostas de preço permanecerão sob sua guarda, devidamente fechados e rubricados no fecho pelos responsáveis pela licitação e pelos representantes legais dos licitantes presentes;</p>
<p>13. divulgação do resultado de julgamento das propostas técnicas;</p>
<p>14. caso todos os representantes legais dos licitantes estejam presentes à reunião e declarem expressamente que não têm intenção de recorrer do resultado de julgamento das propostas técnicas, hipótese que necessariamente deverá constar da respectiva ata, assinada por todos os licitantes e pelos responsáveis pela licitação, a sessão prosseguirá com a abertura dos envelopes que contenham as propostas de preço (nessa hipótese, ficam dispensados os passos 15 a 17 a seguir, devendo-se ir diretamente para o passo 18);</p>
<p>15. não ocorrendo a hipótese descrita no passo anterior (14), elabora-se a ata respectiva, na qual devem estar registrados os nomes dos licitantes que tiveram suas propostas classificadas ou desclassificadas tecnicamente, os motivos que fundamentaram a decisão e quaisquer outros atos ocorridos durante a sessão e considerados pertinentes pelos responsáveis pela licitação;</p>
<p>16. divulgação do resultado de julgamento das propostas técnicas na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;</p>
<p>17. aguarda-se o transcurso do prazo para interposição de recurso: dois dias úteis quanto a convite, e cinco dias úteis nos casos de tomada de preços e concorrência;</p> <p>se interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes que poderão impugná-lo nos seguintes prazos: i) dois dias úteis para convite; ii) cinco dias úteis para tomada de preços e concorrência;</p>
<p>18. concluída a fase de classificação das propostas técnicas, serão abertos os envelopes que contenham as propostas de preço somente dos licitantes que tenham atingido a valoração mínima estabelecida no ato convocatório, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso ou tenha havido desistência expressa a respeito, ou depois de julgados recursos porventura interpostos;</p> <p>após a abertura dos envelopes “Proposta Técnica”, os demais com as propostas de preço somente podem ser abertos se todos os representantes legais dos licitantes estiverem presentes ao evento em que for declarado o resultado e declinarem do direito de interpor recurso. Caso contrário, deve ser-lhes concedido o prazo para interposição de recurso, na forma da lei;</p>

19. análise e julgamento das propostas de preço de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório;
20. posteriormente serão negociadas as condições propostas com o licitante que alcançou a maior valorização na proposta técnica e foi melhor classificado, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários;
limite de preço para início da negociação será representado pela proposta de menor cotação verificada entre os licitantes que obtiverem a valorização mínima;
na hipótese de impasse na negociação, será adotado sucessivamente igual procedimento com os demais licitantes, observada a ordem de classificação, até que seja declarado o vencedor do certame para fins de contratação;
21. divulgação do resultado do julgamento das propostas/resultados da licitação;
22. caso todos os representantes legais dos licitantes estejam presentes à reunião e declarem expressamente que não têm intenção de recorrer, tal fato deve constar necessariamente da respectiva ata, assinada por todos os licitantes e pelos responsáveis pela licitação (nessa hipótese, ficam dispensados os passos 23 a 25 a seguir e vai-se diretamente para o passo 26);
23. não ocorrendo a hipótese descrita no passo anterior (22), elabora-se a ata respectiva, na qual devem estar registrados os nomes dos licitantes que tiveram suas propostas classificadas ou desclassificadas, com os motivos que fundamentaram a decisão, os preços ofertados, a negociação efetuada e demais decisões tomadas pelos responsáveis pela licitação, devidamente motivadas;
24. divulgação do resultado do julgamento da licitação na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;
25. aguarda-se o transcurso do prazo para interposição de recurso: dois dias úteis quanto a convite, e cinco dias úteis nos casos de tomada de preços e concorrência;
se interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes que poderão impugná-lo nos seguintes prazos: i) dois dias úteis para convite; ii) cinco dias úteis para tomada de preços e concorrência;
26. transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou desde que tenha havido desistência expressa da intenção de recorrer, ou após julgamento dos recursos porventura interpostos, deve ser elaborado relatório circunstanciado, informando todos os passos dados no procedimento licitatório, fundamentados em critérios objetivos estabelecidos no ato convocatório, com indicação do licitante vencedor;
27. deliberação da autoridade competente quanto à homologação do procedimento licitatório e adjudicação do objeto ao licitante vencedor;
28. emissão da nota de empenho e assinatura do contrato, ou ainda retirada da carta-contrato ou da ordem de execução do serviço, quando for o caso.
Em licitação do tipo melhor técnica deve estar fixado no ato convocatório o preço máximo que a Administração propõe-se a pagar. Será considerado vencedor do objeto da licitação, o licitante que alcançar maior valorização na proposta técnica e ofertar o melhor preço na fase de negociação.

(CARVALO, 2018. p. 520).

Quadro 3 – procedimento para licitação nas modalidades concorrência e tomada de preços adotando-se o tipo técnica e preço:

Modalidades: Concorrência e Tomada de Preços – Tipo: Técnica e Preço
Procedimentos
1. abertura da sessão pelos responsáveis pela licitação, no dia, horário e local estabelecidos, sempre em ato público;
2. recebimento dos envelopes “Documentação”, “Proposta Técnica” e “Proposta de Preço”;
3. identificação dos representantes legais dos licitantes, mediante apresentação de carteira de

<p>identidade e procuração ou contrato social, conforme o caso;</p>
<p>4. abertura dos envelopes “Documentação”;</p>
<p>5. análise e apreciação da documentação de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório, procedendo-se à habilitação e/ou à inabilitação;</p>
<p>6. análise e apreciação da documentação de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório, procedendo-se à habilitação e/ou à inabilitação;</p> <p>quando todos os licitantes forem inabilitados, poderá ser fixado o prazo de oito dias úteis para apresentação de novos documentos, com eliminação das causas apontadas no ato de inabilitação;</p> <p>no caso de inabilitação de todos os licitantes, deverão ser exigidos para reapresentação apenas os documentos desqualificados e não-aceitos;</p>
<p>7. caso todos os representantes legais dos licitantes estejam presentes à reunião e declarem expressamente que não têm a intenção de recorrer do procedimento de habilitação, hipótese que necessariamente deverá constar da respectiva ata, assinada por todos os licitantes e pelos responsáveis pela licitação, a sessão prosseguirá com abertura dos envelopes que contenham as propostas técnicas (nessa hipótese, ficam dispensados os passos 8 a 10 a seguir, devendo-se ir diretamente para o passo 11);</p>
<p>8. não ocorrendo a hipótese descrita no passo anterior (7), elabora-se a ata respectiva, na qual devem estar registrados os nomes dos licitantes que encaminharam os envelopes, habilitados ou não, o resultado da habilitação e os motivos que fundamentaram a decisão, além de outros atos ocorridos durante a sessão e considerados pertinentes pelos responsáveis pela licitação;</p>
<p>9. divulgação do resultado de habilitação na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;</p>
<p>10. aguarda-se o transcurso do prazo para interposição de recurso: cinco dias úteis nos casos de tomada de preços e concorrência e dois dias úteis quanto a convite;</p> <p>se interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes que poderão impugná-lo nos seguintes prazos: i) dois dias úteis para convite; ii) cinco dias úteis para tomada de preços e concorrência;</p>
<p>11. concluída a fase de habilitação, serão abertos os envelopes que contenham as propostas técnicas dos licitantes previamente habilitados e somente destes, desde que transcorrido o prazo de interposição de recurso ou tenha havido desistência da intenção de recorrer, ou de pois de julgados recursos porventura interpostos;</p> <p>após a abertura dos envelopes “Documentação”, os demais com as propostas técnicas somente podem ser abertos se todos os representantes legais dos licitantes estiverem presentes ao evento em que for declarada a habilitação e declinarem do direito de interpor recurso. Caso contrário, deve ser-lhes concedido o prazo de recurso, na forma da lei;</p>
<p>12. solicitação das amostras ou protótipos, quando for o caso;</p>
<p>13. avaliação e classificação das propostas técnicas apresentadas, mediante verificação da conformidade com os requisitos estabelecidos no ato convocatório e com as amostras ou protótipos apresentados, quando for o caso, para encontrar o valor da pontuação técnica;</p> <p>no exame da proposta técnica devem ser levados em consideração, para efeito de julgamento, os fatores de avaliação, com pontuações estabelecidas no ato convocatório;</p> <p>responsáveis pela licitação poderão interromper a reunião para analisar as propostas técnicas, proceder a diligências ou consultas e/ou examinar amostra ou protótipo do produto, se solicitado. Nesse caso, os envelopes com as propostas de preços permanecerão sob sua guarda, devidamente fechados e rubricados no fecho pelos responsáveis pela licitação e pelos representantes legais dos licitantes presentes;</p>
<p>14. divulgação do julgamento das propostas técnicas;</p>
<p>15. caso todos os representantes legais dos licitantes estejam presentes à reunião e declarem expressamente que não têm intenção de recorrer, hipótese que necessariamente deverá constar da</p>

<p>respectiva ata, assinada por todos os licitantes e pelos responsáveis pela licitação, a sessão prosseguirá com a abertura dos envelopes que contêm as propostas de preço (nessa hipótese, ficam dispensados os passos 16 a 18 a seguir e vai-se diretamente para o passo 19);</p>
<p>16. não ocorrendo a hipótese descrita no passo anterior (15), elabora-se a ata respectiva, na qual devem estar registrados os nomes dos licitantes que tiveram suas propostas classificadas ou desclassificadas tecnicamente, os motivos que fundamentaram a decisão e quaisquer outros atos ocorridos durante a sessão e considerados pertinentes pelos responsáveis pela licitação;</p>
<p>17. divulgação do resultado de julgamento das propostas técnicas na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;</p>
<p>18. aguarda-se o prazo de cinco dias úteis para interposição de recurso;</p> <p>se interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes que poderão impugná-lo no prazo de cinco dias úteis;</p>
<p>19. concluída a fase de julgamento das propostas técnicas, serão abertos os envelopes com as propostas de preço somente dos licitantes classificados tecnicamente;</p> <p>após abertura dos envelopes “Proposta Técnica”, os demais que contenham as propostas de preço somente podem ser abertos se todos os representantes legais dos licitantes estiverem presentes ao evento em que for declarado o resultado e declinarem do direito de interpor recurso. Caso contrário, deve ser-lhes concedido o prazo para interposição de recurso, na forma da lei;</p>
<p>20. análise e julgamento das propostas de preço de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório;</p> <p>responsáveis pela licitação poderão interromper a reunião para analisar as propostas e/ou proceder a diligências ou consultas, se necessário;</p>
<p>21. serão realizadas a valoração e a avaliação das propostas técnicas e de preços, de acordo com os dados e índices obtidos, mediante fórmulas estabelecidas no edital da licitação;</p>
<p>22. concluídas as fases de valoração e avaliação das propostas técnicas e de preço, os licitantes serão classificados em ordem decrescente de avaliação (A) obtida;</p> <p>será considerado vencedor o licitante que obtiver a maior avaliação (A);</p>
<p>23. divulgação do resultado do julgamento das propostas/resultados da licitação;</p> <p>quando todas as propostas forem desclassificadas, poderá ser fixado o prazo de oito dias úteis para apresentação de novas propostas com eliminação das causas apontadas no ato de desclassificação;</p> <p>se ocorrer a desclassificação de todas as propostas, as encaminhadas posteriormente, devidamente corrigidas, poderão ser apresentadas inclusive com novos preços;</p>
<p>24. caso todos os representantes legais dos licitantes estejam presentes à reunião e declarem expressamente que não têm intenção de recorrer, tal fato deve constar necessariamente da respectiva ata, assinada pelos licitantes e pelos responsáveis pela licitação (nessa hipótese, ficam dispensados os passos 25 a 27 a seguir e vai-se diretamente para o passo 28);</p>
<p>25. não ocorrendo a hipótese descrita no passo anterior (24), elabora-se a ata respectiva, na qual devem estar registrados os nomes dos licitantes que tiveram suas propostas classificadas ou desclassificadas, com os motivos que fundamentaram a decisão, os preços ofertados e demais decisões tomadas pelos responsáveis pela licitação, devidamente motivadas;</p>
<p>26. divulgação do resultado de julgamento da licitação na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;</p>
<p>27. aguarda-se o prazo de cinco dias úteis para interposição de recurso;</p> <p>se interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes que poderão impugná-lo no prazo de cinco dias úteis;</p>
<p>28. transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou desde que tenha havido desistência da intenção de recorrer, ou após julgados os recursos porventura interpostos, deve ser elaborado relatório</p>

circunstanciado, informando todos os passos dados no procedimento licitatório, fundamentados em critérios objetivos estabelecidos no ato convocatório, com indicação do licitante vencedor;
29. deliberação da autoridade competente quanto à homologação do procedimento licitatório e adjudicação do objeto ao licitante vencedor;
envelopes com as propostas dos licitantes inabilitados ou desclassificados tecnicamente devem ser devolvidos, devidamente fechados, após transcorrido o prazo de interposição de recurso ou desde que tenha havido desistência expressa dos licitantes a respeito, ou após julgados os recursos porventura interpostos. É mais segura a devolução após a assinatura do contrato;
30. emissão da nota de empenho respectiva;
31. assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, ou ainda retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, quando for o caso.
Será considerado vencedor do objeto da licitação, o licitante que obtiver a maior avaliação (A).

(CARVALO, 2018. p. 520).

Quadro 4 – procedimento para licitação na modalidade pregão presencial:

Modalidade Pregão Presencial
Procedimentos
1. abertura da sessão pelo pregoeiro, no dia, horário e local estabelecidos, sempre em ato público;
2. recebimento de declaração de que o licitante cumpre plenamente os requisitos de habilitação;
3. recebimento dos envelopes “Proposta” e “Documentação”;
4. identificação dos representantes legais dos licitantes, mediante apresentação de carteira de identidade e procuração ou contrato social, conforme o caso;
5. credenciamento dos representantes legais dos licitantes, se for o caso, mediante apresentação de documento que demonstre possuir o particular poderes para formular lances verbais e para praticar todos os demais atos inerentes ao pregão;
6. abertura dos envelopes “Proposta”;
7. análise e julgamento das propostas de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório;
será desclassificada a proposta que não atender às exigências estabelecidas no ato convocatório;
desclassificação da proposta importa preclusão do direito do licitante de participar da fase de lances verbais. Só participarão da fase de lances propostas classificadas;
8. classificação da proposta escrita de menor preço e daquelas apresentadas com valores superiores em até 10% em relação ao menor preço;
quando não existirem, no mínimo, três propostas escritas com valores superiores em até 10% à proposta de menor preço, devem ser selecionados os autores das melhores propostas subsequentes, até o máximo de três, para participarem da fase de lances;
9. . colocação das propostas em ordem crescente de preço cotado para que os representantes legais dos licitantes, devidamente credenciados, participem da etapa competitiva, por meio de lances verbais;
10. início da fase de lances pelo representante legal do licitante detentor da proposta de maior preço, continuando com as demais, pela ordem decrescente dos preços ofertados;
o licitante que não quiser ofertar lances verbais, quando convocado pelo pregoeiro, será excluído da respectiva etapa e terá mantido, para efeito de ordenação das propostas, o último preço apresentado;
11. . conclusão da fase de lances;
se o preço final obtido não estiver de acordo com a estimativa dos preços, com os preços correntes no

mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou, quando for o caso, com os constantes do sistema de registro de preços, o pregoeiro deve negociar com o licitante para obtenção de preço melhor;
12. encerrada a etapa competitiva ou fase de lances e ordenadas as ofertas, o pregoeiro deve proceder à abertura do envelope que contenham os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta;
13. análise e apreciação da documentação, de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório, assegurado ao cadastrado o direito de apresentar a documentação atualizada e regularizada na própria sessão;
se o licitante não atender as exigências de habilitação, o pregoeiro examinará os documentos do proponente ofertante do preço subsequente, na ordem de classificação, e assim sucessivamente até a apuração de um licitante que preencha todos os requisitos de habilitação previstos no edital;
14. divulgação do resultado de habilitação;
15. proclamação do resultado do certame, após conclusão da etapa de lances e da análise da documentação;
16. elaboração da ata respectiva, na qual devem estar registrados os nomes dos licitantes que participaram, dos que tiveram suas propostas classificadas ou desclassificadas, os motivos que fundamentaram a classificação e/ou desclassificação, os preços escritos e os lances verbais ofertados, os nomes dos inabilitados, se houver, e quaisquer outros atos relativos ao certame que mereçam registro, inclusive eventual manifestação de interesse em recorrer por parte de licitante;
17. caso algum licitante manifeste intenção de interpor recurso, mediante registro da síntese das razões na ata, devem ser aguardados os seguintes prazos: i) três dias para juntada das razões do recurso; ii) três dias para os demais licitantes impugnarem o recurso porventura interposto, que começam a contar do término do prazo do recorrente;
18. adjudicação do objeto ao licitante declarado vencedor pelo pregoeiro, caso tenha havido desistência expressa de todos os licitantes da intenção de interpor recurso;
19. elaboração de relatório circunstanciado, informando o nome do licitante vencedor e todos os passos ocorridos durante o pregão, fundamentados nos critérios estabelecidos no respectivo edital;
20. divulgação do resultado do pregão na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;
21. encaminhamento do processo licitatório para homologação pela autoridade competente;
caso tenha havido interposição de recurso, a autoridade competente homologa o procedimento e adjudica o objeto ao licitante vencedor;
22. emissão da nota de empenho respectiva;
23. assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, ou ainda retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, quando for o caso.

(CARVALO, 2018. p. 522).

Quadro 5 – procedimento para licitação na modalidade pregão eletrônico:

Modalidade Pregão Eletrônico
Procedimento
1. credenciamento prévio dos licitantes, do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio e da autoridade competente do órgão promotor da licitação perante o provedor do sistema eletrônico; i) credenciamento faz-se pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico; ii) credenciamento junto ao provedor do sistema implicam responsabilidade legal do licitante e presunção da capacidade técnica para realização das transações inerentes ao pregão na forma eletrônica;

<p>iii) uso da senha de acesso é de responsabilidade exclusiva do licitante, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação qualquer responsabilidade por eventuais danos decorrentes de utilização indevida, ainda que por terceiros;</p> <p>iv) chave de identificação e a senha poderão ser utilizadas em qualquer pregão na forma eletrônica, salvo quando cancelada por solicitação do credenciado ou em virtude do descadastramento perante o Sicaf;</p>
<p>2. encaminhamento das propostas pelos licitantes, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, com descrição do objeto e do preço ofertado;</p> <p>i) poderão ser encaminhadas propostas desde a divulgação do edital até a data e hora marcadas para a abertura da sessão, quando encerrar-se-á automaticamente a fase de recebimento;</p> <p>ii) até a abertura do certame, os licitantes poderão retirar ou modificar a proposta anteriormente apresentada;</p>
<p>3. manifestação do licitante, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que a proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório;</p>
<p>4. abertura da sessão pelo pregoeiro, na internet, no dia, horário e local estabelecidos, com utilização da chave de acesso e senha;</p> <p>deverá ser adotado o horário de Brasília/DF para todos os efeitos;</p>
<p>5. análise e julgamento das propostas de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório; será desclassificada a proposta que não atender às exigências contidas no ato convocatório; desclassificação da proposta importa preclusão do direito do licitante de participar da fase de lances;</p>
<p>6. ordenação automática, pelo sistema, das propostas classificadas;</p> <p>todos os licitantes cujas propostas foram reputadas regulares na primeira classificação provisória participam da fase de lances, diferentemente do pregão presencial;</p>
<p>7. início da fase competitiva, pelo pregoeiro;</p>
<p>8. encaminhamento dos lances pelos licitantes, exclusivamente por meio do sistema eletrônico;</p> <p>i) será sucessivo, distinto e decrescente, o oferecimento de lances, observados os horários e as regras estabelecidas no edital;</p> <p>ii) deverá o lance ser inferior ao último ofertado pelo próprio licitante, registrado no sistema;</p> <p>iii) será o licitante informado, em tempo real, do recebimento e do valor do respectivo lance, também do menor lance consignado no sistema;</p> <p>iv) não serão aceitos dois ou mais lances iguais, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro no sistema;</p>
<p>9. encerramento da etapa de lances pelo pregoeiro;</p>
<p>10. encaminhamento, pelo sistema, de aviso de fechamento iminente dos lances;</p> <p>transcorrido período de até trinta minutos, aleatoriamente determinado pelo sistema, será automaticamente encerrada a recepção de lances;</p>
<p>11. exame, pelo pregoeiro, da proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação;</p> <p>se o edital exigir apresentação de planilha de composição de preços, esta deverá ser encaminhada de imediato por meio eletrônico, com os respectivos valores readequados ao lance vencedor;</p>
<p>12. formulação de contraproposta pelo pregoeiro, se for o caso;</p> <p>i) concluída a etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta;</p> <p>ii) não se admite negociar condições diferentes daquelas previstas no edital;</p> <p>iii) será realizada negociação por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes;</p>
<p>13. encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro deve analisar os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, conforme disposições contidas no edital;</p> <p>i) documentos não contemplados no Sicaf, ou em sistemas equivalentes dos estados e municípios, deverão ser encaminhados, após solicitação do pregoeiro, por fax e posteriormente apresentados em original ou por cópia autenticada, no prazo definido no edital;</p> <p>ii) se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que</p>

<p>atenda ao edital;</p> <p>iii) no julgamento da habilitação e das propostas, o pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos;</p> <p>iv) constitui meio legal de prova, para fins de habilitação, a verificação dos documentos, pelo órgão promotor do certame, nos endereços eletrônicos oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões;</p>
14. proclamação do resultado do certame, após conclusão da etapa de lances e da análise da documentação;
15. adjudicação do objeto ao licitante declarado vencedor, caso tenha havido desistência expressa de todos os licitantes da intenção de interpor recurso;
16. caso algum licitante manifeste intenção de interpor recurso, deve ser aguardado o prazo de três dias para a juntada das razões e de três dias para os demais licitantes impugnarem recurso interposto, que começam a contar do término do prazo do recorrente;
<p>i) deverá a manifestação ser formalizada em campo próprio do sistema eletrônico;</p> <p>ii) falta de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer importará decadência desse direito;</p> <p>iii) acolhido o recurso, apenas serão invalidados os atos insuscetíveis de aproveitamento;</p>
17. disponibilização da ata respectiva na internet, para acesso de todos os licitantes e da sociedade;
18. divulgação do resultado do pregão na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes, de acordo com a ata respectiva;
19. encaminhamento do processo licitatório para homologação pela autoridade competente; caso tenha havido interposição de recurso, a autoridade competente homologa o procedimento e adjudica o objeto ao licitante vencedor;
20. emissão da nota de empenho respectiva;
21. assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, ou ainda retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, quando for o caso.
<p>Durante a etapa de lances, se houver desconexão do pregoeiro e o sistema eletrônico permanecer acessível aos licitantes, os lances continuarão sendo recebidos, sem prejuízo dos atos realizados. Se a desconexão do pregoeiro persistir por mais de dez minutos, a sessão do pregão será suspensa e reiniciada somente após comunicação aos participantes, por meio do endereço eletrônico utilizado para divulgação.</p> <p>Órgãos ou entidades não integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), ou que não formalizaram termo de adesão, poderão utilizar-se de outros provedores ou sistemas eletrônicos para realização do pregão, via internet.</p>

(CARVALO, 2018. p. 524).

Tais quadros podem ser utilizados pelos agentes públicos que trabalham com a realização de procedimentos licitatórios e também por particulares interessados no assunto como um verdadeiro *checklist* (lista de verificação) de rápida e fácil consulta.

A supressão ou inversão de fase ou ato pode ensejar vício insanável que pode acarretar a nulidade do certame, gerando prejuízos com o desperdício de tempo, recursos materiais e humanos e o atraso na prestação de serviços públicos à coletividade. Daí a importância de se evitar tais nulidades.

3. FRAUDES EM LICITAÇÕES

Conforme exposto até o presente momento, existem normas e procedimentos legais rigorosos a serem observados que orientam a condução de procedimentos licitatórios e possibilitam a celebração de negócios jurídicos firmados entre a Administração Pública e particulares.

No entanto, são comuns casos de fraudes licitatórias, vícios e condutas que maculam o interesse público e tornam desleal a disputa, acabam gerando prejuízos ao erário, aos demais licitantes e, conseqüentemente, a toda uma população local. “Na mídia, pode ser observada, constantemente, a publicação de matérias com escândalos envolvendo fraudes em licitações e contratos com o uso de empresas inidôneas” (DE CASTRO, 2010).

No que tange as fraudes em Licitações não é difícil perceber as conseqüências práticas. O contratante que é beneficiado pelos atos de corrupção, provavelmente, deixará de cumprir os requisitos técnicos que são exigidos para o caso e, sendo assim, não realizará a melhor aquisição/prestação. Assim, o custo da corrupção deverá ser transferido para a execução do contrato, o que terá como conseqüência evidente a prestação ao público com quantidade ou qualidade inferior ao que foi contratado (GARCIA, 2013).

Prevendo a pratica desses desvios de conduta a Lei 8.666/1993 previu alguns delitos a fim de desestimular e corrigir tais comportamentos. Ou seja, passa-se para o direito penal a competência para a apuração e julgamento dos crimes licitatórios (BRASIL, 1993).

Nesta toada, a partir do artigo 89 até o artigo 99 da Lei 8.666/1993 foram estabelecidas infrações penais tipificando condutas atentatórias contra os procedimentos licitatórios, sendo passível de punição tanto o particular licitante quando o agente público que eventualmente esteja envolvido no delito. A ação penal será pública incondicionada, isto é independará de qualquer queixa ou representação, sendo o Ministério Público o titular da ação penal, conforme artigo 100 da citada lei (BRASIL, 1993).

Assim, as fraudes à licitação nada mais são do que violações aos princípios que regem esse instituto. Gasparini (2011, p. 367), em seu livro, define fraudar o caráter competitivo da licitação, como enganar, burlar, iludir.

O crime que tipifica esta conduta foi previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993:

Art. 90. Frustrar ou 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: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa (BRASIL, 1993).

Segundo Nucci (2013, p. 470): “o tipo prevê que a frustração ou fraude se dê por ajuste (pacto), combinação (acordo) ou qualquer outro expediente (instrumento para alcançar determinado fim)”, eliminando a competição ou promovendo uma ilusória competição.

Dentre as principais fraudes licitatórias, destacam-se 3 modalidades muito comuns de fraude lesiva ao patrimônio público, sendo uma delas, inclusive, o *modus operandi* em um dos dois casos práticos ocorridos no município da Lapa o que será abordado detalhadamente no tópico seguinte. São elas: i) o superfaturamento (superestimação); ii) a contratação de serviços fantasmas, ou seja, inexistentes e iii) combinação de preços entre licitantes para o direcionamento do vencedor e/ou direcionamento da licitação. As três hipóteses amoldam-se ao crime previsto no artigo 90 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

No que diz respeito as duas primeiras práticas fraudulentas:

A superestimação existe quando é cobrado sobrepreço ilegal, de forma que a Administração Pública pague pela obra ou serviço mais do que realmente devesse. Fato esse que pode ser comprovado quando se compara o valor pago e os valores concorrentes no mercado.

Serviços fantasmas são aqueles existentes apenas no papel. Como é o caso da contratação de obra que já se encontra concluído ou de uma que nunca será realizada. Em todos esses casos, tanto o contrato quanto as respectivas despesas são ilegais, uma vez que a obra ou só existe no documento ou já se encontrava finalizada (MENDES, 2014).

Já a terceira modalidade de fraude, propostas fictícias ou de cobertura, também chamada de “*cover bidding*”, ou propostas de cortesia, figurativas ou simbólicas, conforme conceito exposto no Guia de Combate a Cartéis em Licitação: “é a forma mais frequente de implementação dos esquemas de conluio entre concorrentes e são concebidas para dar aparência de concorrência genuína entre os licitantes” (CADE, p.27).

Essa modalidade de fraude ocorre quando indivíduos ou empresas combinam submeter propostas que envolvem, pelo menos, um dos seguintes comportamentos: i) Um dos concorrentes aceita apresentar uma proposta mais elevada do que a proposta do candidato escolhido para vencer o certame; ii) Um concorrente apresenta uma proposta que já sabe de antemão que é demasiado elevada para ser aceita, ou iii) Um concorrente apresenta uma

proposta que contém condições específicas que sabe de antemão que serão inaceitáveis para o comprador.

É sabido que ter um sistema livre de fraudes em licitações é um objetivo utópico, pois, “enquanto houver humanidade, haverá a prática de ilegalidades – em maior ou menor grau –, dada a natureza imperfeita do ser humano. É possível, contudo, pensar em algumas estratégias para diminuir as fraudes em procedimentos licitatórios” (MARCHESI, 2014).

Compreende-se, neste sentido: “que se não for reduzida as praticas fraudulentas, as necessidades básicas da população não serão atendidas, sendo oferecidos produtos de qualidade baixa, podendo até com isso ocorrer um fato danoso a vida destas” (TAUCHERT e VILELA, 2016).

É muito importante reforçar a necessidade e meios de identificação dessas fraudes, pois, pelo fato de apenas dois casos serem devidamente descobertos e apurados no Poder Judiciário no município da Lapa na última década, não implica em dizer que as fraudes se restringiram a apenas esses casos, ou seja, pode haver outros que ainda não foram descobertos ou que passaram despercebidos aos olhos da Administração Pública e também dos particulares.

Deve-se buscar, a todo procedimento licitatório, os indícios de fraudes que “são indicativos de violações aos princípios regedores da licitação pública como elementos identificadores de fraudes” (MIRANDA, 2017).

Dos casos práticos apresentados, observa-se que não ocorrem no âmbito da modalidade pregão eletrônico, a qual foi justamente criada com a finalidade de ampliar a concorrência e inibir fraudes:

Outro benefício oferecido pelo pregão eletrônico é a impessoalidade do procedimento, visto que os competidores participam do pregão de forma anônima, sendo identificado apenas o vencedor do certame, após o encerramento da disputa de lances, já na fase de habilitação da sessão pública digital. Dessa forma, diminui consideravelmente o risco de haver conluio entre os licitantes, prática comprovadamente prejudicial ao interesse público (TCE-PR, 2020).

Para Patrícia Miranda (2017) “apesar dos licitantes e os cidadãos agirem como agentes fiscalizadores, em que ao perceber ou ter ciência de qualquer irregularidade advinda dessa questão, virem a denunciar o ato para à Administração contratante como aos órgãos de controle, o Governo do mesmo modo deveria promover como prevenção”, como por exemplo,

programas sócios educativos para o combate de fraudes em licitações destinados tanto para a sociedade como também e principalmente para aqueles envolvidos no âmbito da administração pública.

O TCU (2018), elencou cinco mecanismos de prevenção à fraude e corrupção que são os seguintes: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento como descritos abaixo:

O primeiro mecanismo é prevenção com os componentes gestão da ética, controles preventivos, transparência e accountability. Mesmo que não impeçam totalmente a ocorrência de fraude e corrupção, eles fazem parte das primeiras atividades de defesa para diminuir o risco de fraude e corrupção numa organização.

A detecção consiste na obtenção de informações suficientes que garantam uma investigação. Essas informações podem resultar de controles estabelecidos, de auditorias realizadas e de fontes internas e externas à organização. é evidenciar a fraude e corrupção que está ocorrendo ou já ocorreu;

A investigação refere-se a procedimento preliminar sumário, instaurado com o objetivo de investigar irregularidades cometidas no emprego, cargo ou função ocupada e destinado a elucidar possível cometimento de infração disciplinar, cuja apuração seja de interesse superior ou segundo decisão de autoridade da organização.

O mecanismo de correção está estruturado em quatro componentes, sendo cada um localizado em uma esfera de correção. A sequência dos componentes é dada pelo potencial de gravidade do ilícito, conseqüentemente da gravidade da sanção.

É por meio do monitoramento contínuo que os gestores podem identificar e resolver precocemente incidentes. O monitoramento geral é uma reavaliação geral e periódica e deve considerar os resultados alcançados como um todo nas atividades-fim da organização para considerar como critério na avaliação do desempenho da política e plano de combate a fraude e corrupção vigentes (TCU, 2018).

Com base nesses mecanismos o TCU acredita poder minimizar ao longo do tempo as contínuas fraudes sofridas pelo Estado e que integram o esforço de aperfeiçoar a Administração Pública em benefício da sociedade.

Ademais, 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 também como forma de controle preventivo, além de tornar público e de fácil acesso a todos os atos da Administração Pública (FORTUNADO, 2019).

Para Alexandrino e Paulo, o controle das atividades da Administração pública é de suma importância:

São possíveis três tipos de controle exercido na Administração Pública: interno, externo e popular. O controle interno é aquele operacionalizado dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou através de órgãos que integram sua própria estrutura (controle exercido pelas chefias sobre os atos de seus subordinados dentro de um órgão público, por exemplo). O controle externo é aquele exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder. Por exemplo, quando o Tribunal de Contas da União realiza auditoria sobre despesas do Poder Executivo Federal. Já o poder popular refere-se aos atos dos administrados, que promovam a averiguação da regularidade da atuação da Administração Pública, impedindo ou dificultando atos ilegítimos e lesivos ao indivíduo ou à coletividade, ou ainda, que possibilite a reparação de danos oriundos deste tipo de situação, pois há previsão constitucional de que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular, com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público (2007).

Já Albuquerque (2008) classifica o controle da Administração Pública apenas de duas formas: interno ou externo. Para ele o controle popular citado por Alexandrino é considerado uma forma de controle externo. Para Gasparini (2011), o Ministério Público (MP) exerce um papel de extrema relevância no controle da regularidade e do resultado alcançado pela licitação e que pode questionar a legalidade e a economicidade do contrato decorrente de licitação.

Nos termos do art. 100 da Lei 8.666/93, os crimes são de ação pública, a promoção deles cabe ao MP, que deve agir dentro dos prazos legais. Já nos termos do art. 127 da Constituição Federal de 1988, o MP tem como missão a Defesa da Ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Portanto, ele tem legitimidade para receber denúncias e instaurar procedimento legal em cada caso, requisitando documentos, efetuando diligências e inquirindo envolvidos e testemunhas com vistas à responsabilização dos fraudadores, além de contar com a Ouvidoria (um canal direto e desburocratizado dos cidadãos e servidores com a Instituição).

O cuidado rigoroso na elaboração do edital também é fundamental para o correto deslinde do processo licitatório. O art. 3º §1º da Lei 8.666/1993 previu que “É proibido aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação” (BRASIL, 1993).

Além da legislação, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União inclui inúmeros julgados que destacam a ilegalidade de procedimentos que restrinjam o caráter competitivo de uma licitação, ensejando até mesmo, em alguns casos, a nulidade do processo em questão:

Acórdão 539/2007 - Plenário (Sumário)

É inconstitucional e ilegal o estabelecimento de exigências que restrinjam o caráter competitivo dos certames.

Acórdão 112/2007 - Plenário (Sumário)

Devem ser evitadas exigências que comprometam o caráter competitivo da licitação. A licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos.

Acórdão 110/2007 - Plenário (Sumário)

As exigências editalícias devem limitar-se ao mínimo necessário para o cumprimento do objeto licitado, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame (TCU, 2020).

O monitoramento de licitações e contratos públicos pode ser visto como estratégia prioritária para o controle social, pois o momento da licitação ou da contratação é propício para uma atuação mais eficaz, evitando contratações fraudulentas e superfaturadas, que constituem um dos canais mais comuns para corrupção e desvio de recursos. De maneira complementar, o acompanhamento da execução contratual também pode ajudar a evitar o superfaturamento em suas diversas formas, prevenindo o dano ao erário por meio da entrega irregular de bens ou serviços (MONDO, 2017).

Ainda, Mondo elenca uma lista de medidas que podem aumentar a detecção de fraudes na fase externa:

1. Avaliar se há erros/tipos/formatos semelhantes nos documentos de empresas diferentes;
2. Verificar formulários ou papéis timbrados similares ou com mesmo padrão de apresentação.
3. Analisar cabeçalhos, endereçamento, número de fax ou e-mail iguais entre concorrentes.
4. Checar erros de cálculo semelhantes ou mesma proporção linear nos preços.
5. Avaliar envelopes com carimbos postais ou marcas de registo postal semelhantes.
6. Verificar coincidência de marcas, modelos, prazos, condições de fornecimento, especialmente quando não há modelo ou exigência específica no edital.
7. Conferir existência formal do CNPJ (acessar 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 > escolher estado).
8. 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.

9. No caso de obras e serviços de engenharia, avaliar registro no Conselho (consulta pública no site do CREA ou circularização a outros Conselhos Profissionais).

10. Conferir autenticidade dos registros de cartório. O documento deve indicar o endereço na internet para verificação da autenticidade dos selos, carimbos, procurações.

11. 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.

12. 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.). 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>.

13. 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.

14. Checar a Idoneidade da licitante para contratar com a Administração Pública. Consultar cadastros impeditivos no CEIS (www.portaltransparencia.gov.br >Sanções) e controle de empresas penalizadas da própria entidade contratante, assim como registros no Google.

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

16. Checar idoneidade das garantias. No caso de seguro-garantia, conferir na Susep (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).

17. Avaliar divergências entre assinaturas nos documentos referentes à mesma pessoa.

18. 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.

19. Se convite, analisar se há pelo menos três propostas válidas.
20. 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.
21. Checar o descumprimento de regras do edital na fase de julgamento.
22. Verificar o representante da licitante, sobretudo se houver procuração com plenos poderes, a fim de identificar possível coincidência de representantes ou sócio-laranja.
23. 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.
24. 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.
25. Pesquisar outras licitações em que a empresa participou e comparar documentos, especialmente atestados e propostas, para identificar indícios de incoerência e falsidade.
26. Consultar na internet os nomes da empresa, dos sócios e dos representantes, procurando identificar algum possível envolvimento em operações policiais, penalidades, relacionamento com outras empresas e servidores públicos.
27. 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.
28. Avaliar mudanças no objeto social da empresa, procurando identificar incoerências com os atestados apresentados. (2017)

Outra medida eficaz para o controle da corrupção, mais especificamente das fraudes em Licitação, é a utilização do pregão eletrônico, pois ele dificulta a ocorrência de irregularidades (irregularidades ligadas ao universo restrito de licitantes, que favorece o superfaturamento e o conluio), bem como é a modalidade mais segura, em decorrência do anonimato dos licitantes até o encerramento da sessão pública realizada pela internet. Além disso, o pregão eletrônico proporciona uma redução significativa dos preços, através de um processo de extrema simplicidade processual tornando-o mais célere (MOURÃO; COUTO, 2011).

Percebe-se que para que seja possível a identificação das possíveis ilegalidades, se faz necessário primeiramente o conhecimento detalhado do processo como um todo, por parte do

funcionário público. No entanto, na maioria dos órgãos públicos os funcionários não possuem a devida capacitação para exercerem as suas atividades (VRIELINK, 2015).

Desse modo, Helena entende que se deve incluir como medida de combate à corrupção, o fortalecimento das instituições públicas, com suas tarefas bem divididas, especificadas e a estabilidade diante de mudanças de governo. De modo igual, a capacitação do funcionário público, exigindo-lhe adequada formação técnica e uma carreira estruturada (COSTA, 2013).

No tocante à fiscalização Mourão e Couto também afirmam que cada procedimento administrativo licitatório está sujeito aos controles externo e interno. Vale destacar a importância da comissão de licitação nesse processo de controle interno, cabendo-lhe zelar pela observância das normas aplicáveis, a fim de garantir a lisura desse processo (MOURÃO; COUTO, 2011).

Além do mais, juntamente, há o controle externo da licitação que é realizado por vários órgãos e pelos cidadãos. Assim, essa fiscalização pode ser desenvolvida pelo Ministério Público, de acordo com o art. 129 da CF/88, pelo Poder Legislativo, que valer-se da comissão parlamentar de inquérito, pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71 da CF/88, e pelo Poder Judiciário (MOURÃO; COUTO, 2011).

Tendo vista os ritos de processos licitatórios legalmente previstos, pode-se concluir que, dos dois casos práticos ocorridos as falhas no certame ocorreram, no primeiro caso, na fase interna, e no segundo caso, na fase externa. Ademais:

Quadro comparativo das fraudes ocorridas nos casos práticos citados:

Caso 1	Caso 2
A fraude se deu na fase interna do procedimento. Elaboração de um edital direcionado a determinada empresa.	A fraude se deu na fase externa da licitação, isto é, após a publicação do edital. Ajustes de preços das propostas entre certos licitantes, com pequena diferença de valores entre cada uma com a finalidade de se sagrarem classificados para a etapa seguinte. Conluio.
Pregão presencial para tomada de preços	Pregão presencial para contratação de serviços de pintura
Conforme matéria noticiada, houve relevante participação e envolvimento de agentes públicos.	Não houve responsabilização de agentes públicos, sendo responsabilizados apenas particulares licitantes.
A descoberta do ilícito partiu de órgãos de	A descoberta do ilícito partiu de particulares,

investigação oficiais do estado.	licitantes que se sentiram prejudicados e formalizaram a denúncia das irregularidades constatadas.
Não houve controle interno e nem popular. Faltou ética por parte de agentes públicos.	A fiscalização externa e popular mostrou-se eficaz, por outro lado, o controle interno não foi capaz de constatar as irregularidades sem provocação.

FONTE: Elaborada pelo autor com base nos casos práticos abordados neste trabalho.

4. MEDIDAS PARA EVITAR FRAUDES

Embora no município da Lapa não tenha ocorrido muitos casos conhecidos de fraudes em licitações, 2 nos último dez anos, sempre mostra-se de suma importância a tomada de precauções por parte da Administração Pública para diminuir ainda mais tais ilícitos.

Sempre que possível, o pregão eletrônico deve ser utilizado como modalidade licitatório, pois é o rito que maior garante a impessoalidade no certame, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2020). Dos casos práticos trazidos a baila, nenhum se deu no âmbito do pregão eletrônico, o que confirma essa tese.

A sugestão trazida por Miranda (2017) no sentido de se estimular programas sócios educativos para o combate de fraudes em licitações destinados tanto para a sociedade como também e principalmente para aqueles envolvidos no âmbito da administração pública, ou seja, para os próprios servidores públicos, aumentará o filtro fiscalizatório interno e externo.

Em complementação, Fortunato (2019) sugere a publicação de cartilhas orientativas e ministração de cursos de capacitação aos servidores. Nesta toada, caso houvessem mais servidores capacitados e cientes de tais práticas ilícitas e suas consequências legais, muitos servidores públicos desinformados, mesmo que desprovidos de má-fé, não seriam tão utilizados pelos mentores desses delitos.

Alexandrino e Paulo enfatizam que a solução está no reforço das formas de controle e fiscalização, sendo esta subdividida em três esferas: interna, externa e popular, com destaque para atuação do Ministério Público que exerce um importante papel de recebimento de denúncias e de instauração de procedimentos investigatórios e do próprio Poder Judiciário na responsabilização dos autores.

O cuidado na elaboração do edital e a garantia dos princípios licitatórios, conforme preconiza art. 3º §1º da Lei 8.666/1993(BRASIL, 1993), é premissa básica e poderia ter evitado a fraude objeto primeiro caso concreto estudado neste trabalho, em que os agentes públicos responsáveis, em desrespeito a impessoalidade e isonomia, lavraram o edital com direcionamento a determinada empresa. Tal entendimento é também encontrado diversos julgados do Tribunal de Contas da União.

O *check list* trazido por Mondo (2017), para utilização pelos servidores responsáveis por atuar na fase externa do certame licitatório traz cautelas importantes que visam a garantir o interesse público e detectar licitantes maus intencionados.

Por fim mas não menos importante, conforme Vrielink, Costa, Mourão e Couto, muitas vezes as fraudes ocorrem porque falta conhecimento adequado e detalhado do processo licitatório e suas modalidades como um todo. Por isso, o fortalecimento das instituições públicas, com suas tarefas bem divididas, especificadas e a estabilidade diante de mudanças de governo cumulada com a capacitação do funcionário público, exigindo-lhe adequada formação técnica e uma carreira estruturada.

Em suma, com base em toda fundamentação supra colacionada, pode-se elencar as seguintes medidas para evitar fraudes em licitações:

Sempre que possível a Administração Pública deve optar pela modalidade licitatória prego eletrônico.
Ainda no âmbito da fase interna, deve-se ter muito cuidado quando da elaboração do edital do certame para que sejam observados os princípios legais expressos e implícitos na Lei 8.666/1993, atrelados aos princípios gerais constitucionais que regem a atividade da Administração Pública evitando-se ao máximo interesses particulares.
A promoção de programas sócios educativos destinados ao combate a fraudes licitatórias destinada não só aos servidores públicos mas também a população, que são os próprios licitantes em potencial aumentará o filtro fiscalizatório interno e externo.
No mesmo norte da medida anterior, a publicação de cartilhas orientativas e a ministração de cursos de capacitação e qualificação aos servidores públicos são de suma importância. Os servidores devem saber como agir diante de situações ilícitas. Foi verificado no segundo caso concreto apresentado que denúncia da irregularidade presenciada foi de iniciativa do próprio licitante e não da administração. Daí a importância desta medida.
Conjugada às medidas anteriores, deve-se objetivar o reforço das esferas de controle e fiscalização interna, externa e popular, estreitando os laços com o Ministério Público e também com o Poder Judiciário diante da verificação de qualquer desvio de conduta.
Por fim, os servidores públicos envolvidos na atividade licitatória devem possuir amplo conhecimento sobre os ritos legais das modalidades licitatórias existentes. A falta de conhecimento e competência técnica é um fator que possibilita uma maior facilidade na instalação da corrupção.

FONTE: O Autor baseado em TCE-PR (2020), Miranda (2017), Fortunato (2019) e Mondo (2017).

5. METODOLOGIA

As características e os procedimentos de pesquisa utilizados na elaboração deste trabalho serão enfatizados neste capítulo, desde a obtenção das informações pertinentes encontradas em doutrinas de direito administrativo entre outras fontes que culminarão no exposto, desde o encetamento até o seu desfecho, embasada por artigos científicos numa pesquisa minuciosa e aprofundada sobre o tema.

5.1 Caracterização da Pesquisa

Entendendo a importância, abrangência e atualidade do tema, atrelado aos dois casos práticos ocorridos no âmbito do poder executivo do município da Lapa, a necessidade trazer maior conhecimento sobre o assunto licitações, tanto aos servidores públicos quanto a população em geral, o enfoque desta pesquisa foi trazer elementos que possam minimizar e identificar licitações fraudulentas.

O período de avaliação e busca no qual os dois casos ocorridos foram constatados foi 01/01/2010 a 01/06/2020. Este recorte histórico foi necessário porque anteriormente ao ano de 2010 não há um mecanismo preciso de pesquisas sobre licitações realizadas. Conforme mencionado, na última década a pesquisa junto ao departamento de licitações resultou apenas dois casos de fraudes licitatórias.

O município da Lapa foi escolhido pelo fato de o pesquisador residir no município e por ser servidor público municipal ocupante do cargo de procurador do município. Ademais, principalmente pela necessidade de trazer alguma contribuição efetiva e prática que possa servir de subsídio aos servidores públicos que trabalham diretamente com licitações, possibilitando um melhor conhecimento sobre a temática.

Compreende-se por metodologia o estudo de técnicas que vislumbram alcançar uma precisa gnose. A utilização dos referidos métodos descomplexifica a sistematização dos objetivos ambicionados, assim como a segurança, o comedimento e a coerência para atingir os fins almejados. Segundo Demo (2001, p. 19) “a metodologia é uma preocupação instrumental, trata das formas de se fazer ciência, cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos”.

5.2 Procedimentos da Pesquisa

Trata-se de pesquisa descritiva e de estudo de casos (FACHIN, 2003; GIL, 2008), cujo objetivo central é explicitar as fraudes em licitações que caracterizaram crimes no âmbito da prefeitura municipal da Lapa nos últimos dez anos.

Fatores de ordem interna influenciaram na escolha do tema: dois casos práticos recentes que são de amplo conhecimento da população local, a qualificação pessoal do pesquisador, e também os fatores de ordem externa, como a relevância do assunto corrupção na atualidade.

A pesquisa fonte bibliográfica, consistente em consultas a doutrinas, legislações, jurisprudências e outros trabalhos científicos; e também foram analisados dois casos práticos ocorridos na Prefeitura Municipal da Lapa/PR que configuraram crimes licitatórios.

Pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma (VERGARA, 2007).

Este estudo utiliza como método de abordagem o método dedutivo, partindo-se do princípio de que se todas as premissas são verdadeiras, em consequência a conclusão deve ser verdadeira. Segundo LAKATOS E MARCONI (2003), toda a informação ou conteúdo fatural da conclusão já deve estar, pelo menos implicitamente nas premissas. Os argumentos dedutivos ou estão certos ou errados, ou as premissas sustentam completamente as conclusões ou não a sustentam, se a lógica for inversa.

Como método de procedimento, além do observacional, é uma pesquisa do tipo qualitativa, onde se fará análise das Leis e fraudes apontando as medidas preventivas.

Quanto às técnicas, natureza e objeto da pesquisa é uma pesquisa bibliográfica, tipo resumo do assunto fundamentada em outros trabalhos já realizados e de análise interpretativa das fraudes licitatórias ocorridas no âmbito da Prefeitura Municipal da Lapa.

Em relação ao seu objetivo, é uma pesquisa explicativa, pois além de analisar e interpretar os fenômenos estudados, identificará seus fatores determinantes. É também uma pesquisa descritiva que “tem como objetivo primordial a descrição das características de

determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” Gil (2002, p. 42).

Quanto aos procedimentos, se apoia na pesquisa bibliográfica e documental sendo utilizada como fontes de consulta livros, artigos, sites, Lei nº 8.666/1993, e Constituição Federal de 1988. Segundo Gil (2002, p. 46), “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

Dentre as bibliografias consultadas neste trabalho, tem-se obras de autores renomados de direito administrativo, tais como: Celso Antonio Bandeira de Mello (2011); Hely Lopes Meirelles (2004); Maria Sylvia Zanella di Pietro (2011); José dos Santos Carvalho Filho (2016); Matheus Carvalho (2018); Marcelo Alexandrino e Paulo Vicente (2012); Diogenes Gasparini (2011) e Alexandre Mazza (2013).

A Pesquisa documental se baseou em leis, decretos, jurisprudência de tribunais superiores, tribunais de contas de estados e da união. Por fim, também foram utilizadas informações processuais obtidas através de consulta as ações penais 0000368-19.2013.8.16.0103 e 0002794-28.2018.8.16.0103, ambas da Vara Criminal da Lapa-PR, cujo objeto é a apuração de fraudes licitatórias ocorridas na Prefeitura Municipal da Lapa, bem como notícias veiculadas na internet tratando de tais processos.

6. RESULTADOS E ANÁLISE

Neste capítulo será abordado acerca dos dois casos práticos de fraudes licitatórias ocorridos no âmbito do Poder Executivo do município da Lapa. Ambos os casos configuraram crimes licitatórios e houve a devida apuração e responsabilização das pessoas cuja a autora delitiva ou participação ficou comprovada.

6.1 Fraudes em Licitações Ocorridas no Município da Lapa/PR

No âmbito do município da Lapa/PR em uma pesquisa realizada nos últimos 10 anos, verificou-se a constatação de duas fraudes licitatórias que caracterizaram crimes e foram objetos de apuração perante a justiça criminal.

Ambas as fraudes a seguir analisadas têm em comum o fato de terem sido cometidas na modalidade licitatória de pregão presencial e recaíram sobre editais que visavam aquisição de produtos ou serviços relacionados à área da educação municipal.

Apesar das semelhanças, observa-se que a descoberta dos ilícitos partiu de iniciativas e controles distintos, esfera pública através de órgãos oficiais do estado e em outro momento por intermédio de particulares, iniciativa privada. Tal distinção demonstra a importância de se dispensar melhor atenção e reforço sobre o tema a população como um todo, pois em uma eventual ausência do poder pública na fiscalização de atos públicos, os cidadãos podem exercer o direito/dever de comunicar as práticas ilícitas identificadas.

Feitas estas considerações iniciais, passasse a análise dos casos relatados:

6.1.1 Fraude 1: Operação Quadro Negro

A primeira e mais divulgada fraude ocorrida no município da Lapa diz respeito a operação do GAECO-PR (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado) de nominada "Quadro Negro". O sugestivo nome justifica-se pelo fato de que as fraudes incidiam sobre licitações da área da educação.

As investigações e as denúncias oferecidas em face dos responsáveis apontaram que as fraudes visavam o direcionamento das licitações, conforme fica melhor explicado na nota do Ministério Público do Estado do Paraná:

O Juízo Criminal da Comarca da Lapa acatou, na terça-feira (29/01), a denúncia protocolada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), em conjunto com a Promotoria de Justiça da Lapa, contra nove pessoas, entre elas o ex-prefeito da Lapa e servidores municipais, por suspeitas de fraudes em licitações na área da educação.

A denúncia por formação de quadrilha, corrupção ativa e passiva e fraude à licitação - é resultado das investigações desenvolvidas ao longo da Operação Quadro Negro. O GAECO do Paraná teve o apoio dos GAECOs de Santa Catarina, Distrito Federal e Minas Gerais. No Paraná, as apurações foram conduzidas pelo GAECO de Londrina e pelas Promotorias da Lapa, Araucária, Palmeira e Sarandi.

No documento, os promotores sustentam que os requeridos se associaram para fraudar processos licitatórios que visavam contratar empresas pertencentes ou ligadas às pessoas investigadas, sempre na área de educação, com suspeita de direcionamento dos procedimentos licitatórios e de sobrepreço e/ou inexecução de serviços, o que geraria o desvio de recursos públicos.

As empresas investigadas são a Associação Nacional de Apoio aos Municípios (ANAM), Instituto Fox, Instituto Eco XXI e Instituto Brasileiro de Arte e Educação. (<https://mp-pr.jusbrasil.com.br/noticias/100318737/gaeco-promotores-denunciam-nove-pessoas-na-operacao-quadro-negro>)

Conforme informações obtidas através da Ação Penal n.º 0000368-19.2013.8.16.0103, que tramitou na Vara Criminal da Comarca da Lapa/PR, foram denunciadas 9 pessoas, entre particulares e agentes públicos, pelo crime de associação criminosa cuja finalidade era a contratação fraudulenta de empresas para prestar serviços Ou fornecer mercadorias ao referido Município, notadamente para o setor de educação, desviando recursos públicos em proveito de particulares responsáveis por empresas predeterminadas, e de angariar vantagens indevidas em virtude da má utilização dos cargos ocupados por parte de alguns denunciados perante o Executivo Municipal.

As informações divulgadas na pela imprensa era de que o *modus operand* dos responsáveis consistia em estabelecer, criar edital de licitação (tomada de preços n.º 23/2012 de 12 de setembro de 2012) de modo que viabilizasse a contratação de determinada empresa previamente definida, mediante simulação de processos licitatórios lícitos sob o aspecto formal.

O direcionamento de licitações públicas é um dos mecanismos mais comuns para se devolver favores acertados durante a campanha eleitoral, bem como para canalizar recursos públicos para os bolsos dos fraudadores (DE CASTRO, 2010). O gestor mal-intencionado dirige as licitações a fornecedores amigos, por meio da especificação de condições

impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não têm condições de atender.

6.1.2 Fraude 2: Combinação de preços entre licitantes

A segunda fraude, conforme informações obtidas através da Ação Penal n.º 0002794-28.2018.8.16.0103, que também tramitou na Vara Criminal da Comarca da Lapa/PR, ocorreu em 28/05/2018, Sessão Pública do Pregão Presencial n.º 059/2018, cujo objeto era a contratação de empresa para a prestação do serviço de pinturas em prédios da educação com o fornecimento de mão de obra e material, quando 3 representantes de empresas frustraram o caráter competitivo do procedimento licitatório.

Consta do processo que houve o comparecimento total de 10 empresas na data do pregão para o credenciamento das propostas, dentre estas, as empresas das pessoas denunciadas.

Conforme o relatado na Ata de Sessão Pública n.º 108/2018, os acusados realizaram ajustes de preços das propostas entre si, com pequena diferença de valores entre cada uma com a finalidade de se sagrarem classificados para a etapa seguinte, causando prejuízos aos demais licitantes, gerando uma falsa competitividade.

Dos dois casos de fraudes em licitações ocorridos no município da Lapa na última década, um foi descoberto a partir de uma grande investigação realizada pelo Ministério Público e outro a partir de denúncia de um particular que se viu prejudicado diante da notória fraude arquitetada no certame e denunciou ao pregoeiro tomou as medidas cabíveis, acionando a polícia, resultando na prisão em flagrante dos fraudadores.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com previsão na Constituição Federal, a licitação é procedimento administrativo que visa garantir a opção mais vantajosa à Administração em suas contratações e também aos particulares interessados em contratar com o poder público a possibilidade de concorrerem em igualdade de condições.

Considerando o que foi explanado neste trabalho, mostra-se imprescindível que a Administração Pública obedeça estritamente aos ritos legais que regulam as modalidades licitatórias para que se evite vícios ou irregularidades no procedimento licitatório, o qual é atividade típica e essencial aos entes federativos.

As fraudes em licitações implicam em verdadeira afronta ao estado democrático de direito, há a violação de princípios constitucionais explícitos, sendo uma das modalidades da prática da corrupção mais utilizadas no Brasil, causando prejuízo ao erário e aos particulares licitantes e a toda a coletividade.

A escolha da modalidade licitatória e do tipo de julgamento acarreta diferentes consequências no procedimento e pode ampliar ou restringir o público licitante. Foi visto que a recomendação, tanto do Tribunal de Contas do Estado do Paraná como também do Tribunal de Contas da União é no sentido que, sempre que possível deve ser optado pela modalidade pregão eletrônico, pois é a que dá mais publicidade e garante maior impessoalidade e isonomia entre os participantes. Conforme explanado, dos casos práticos ocorridos no município da Lapa, nenhum se deu no bojo de pregão presencial.

Todavia, é dever dos agentes públicos agir de forma correta, pois representam a Administração Pública a qual tem como destinatário de suas atividades toda a coletividade. Assim, o agente público está obrigado a agir de acordo com as disposições dos princípios administrativos e das leis correlatas, sob pena de ser responsabilizado por seus atos equivocados, intencionalmente ou não.

Cabe ressaltar, ainda, que, por mais que se tome todas os cuidados possíveis, inexistente uma forma infalível que possa evitar todas as fraudes licitatórias, pois a atividade é desenvolvida por pessoas, e toda pessoa está sujeita a cometer equívocos, o erro é peculiar do ser humano.

Nos casos práticos abordados, verificou-se que a má-fé, a fraude licitatória pode partir tanto dos agentes públicos, como no exemplo do primeiro caso, consistente na elaboração de um edital direcionado, bem como dos próprios particulares licitantes, situação verificada no

segundo caso prático em que algumas empresas licitantes formaram um conluio entre si, combinando preços e propostas em prejuízo dos demais.

Conclui-se que, em resumo, que dentre as principais medidas preventivas que podem ser tomadas para evitar ou minimizar as fraudes licitatórias, destacam-se: i) a adoção pela modalidade licitatória pregão eletrônico, maior qualificação e competência técnica por parte dos servidores públicos envolvidos em tal atividade e, conseqüentemente, uma maior fiscalização seja interna, externa ou popular, mostrando-se relevante a ministração de cursos, publicação de cartilhas e a realização de campanhas sócio educativas, estreitando-se, também, os laços da Administração Pública com o Ministério Público e com o Poder Judiciário.

Por derradeiro e face ao exposto, após ter sido verificado a conceituação, previsão, e natureza jurídica da licitação, identificado os princípios licitatórios expressos na Lei 8.666/1993, as modalidades licitatórias disponíveis e os tipos de critérios de julgamento existentes, abordada as fraudes licitatórias ocorridas no município da Lapa/PR na última década, e, por fim, elencadas as medidas preventivas para evitar fraudes licitatórias a luz dos conceitos doutrinários, jurisprudenciais e legais estudados, conclui-se que os objetivos inicialmente propostos neste trabalho foram atingidos.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Método: São Paulo, 2012.
- ARAÚJO, Eduardo Luis de Melo. **Análise das Principais Fraudes da Licitação e Procedimentos Preventivos**. Disponível em: <https://monografias.brasescola.uol.com.br/administracao-financas/analise-das-principais-fraudes-da-licitacao-e-procedimentos-preventivos.htm#indice_18>. Acesso em 25 ago. 2020.
- BRASIL. Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 10 ago. 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **TCE-PR orienta jurisdicionados a realizar pregão eletrônico em vez de presencial**. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-orienta-jurisdicionados-a-realizar-pregao-eletronico-em-vez-de-presencial/7589/N>>. Acesso em 13 ago. 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. – Brasília. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf>. Acesso em 13 ago. 2020.
- CADE. **Guia de Combate a Cartéis em Licitação**. Disponível em <<http://en.cade.gov.br/topics/publications/guidelines/guia-de-carteis-em-licitacao-versao-final.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5 ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.
- CITADINI, Antonio Roque. **Comentários e jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas**. 3. Ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- COSTA, Helena Regina Lobo da. **Corrupção na História do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial**. In: DEBBIO, A.D.; MAEDA, B.C.; AYRES, C. H. S.; (orgs.). Temas de Anticorrupção & Compliance. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DE SOUZA, Larissa Carvalho. **Os princípios gerais de licitações**. Âmbito Jurídico. Disponível em < <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-principios-gerais-de-licitacoes/>>. Acesso em 11 ago. 2020.

DE CASTRO, Luciano. **Combate à Corrupção em Licitações Públicas**. Disponível em < <https://core.ac.uk/download/pdf/29427573.pdf>>. Acesso em 23 ago. 2020.

DE CASTRO, Fabiano. **A Corrupção no Orçamento: Fraudes em Licitações e Contratos com o Emprego de Empresas Inidôneas**. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-corrupcao-no-orcamento-fraudes-em-licitacoes-e-contratos-com-o-emprego-de-empresas-inidoneas.htm> >. Acesso em 24 ago. 2020.

DEMO, Pedro. *Saber pensar*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª edição – São Paulo: Atlas, 2011.

DOMINGUES, Fernanda. **Crimes na Licitação Pública**. Disponível em: < <https://juridicocerto.com/p/fernandadomingues/artigos/crimes-na-licitacao-publica-1103> >. Acesso em 23 ago. 2020.

DUDA, Carina Aziliero. **Processo Licitatório em Contratações Públicas e seus Procedimentos**. Monografia de especialização. UTFPR, 2017.

FACHIN, Odilia. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

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**. Disponível em: < <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53616/fraudes-no-processo-licitatorio-e-suas-medidas-preventivas-anlise-das-principais-fraudes-ocorridas-a-partir-de-dados-do-tribunal-de-contas-da-unio-no-ano-de-2018>>. Acesso em 21 ago. 2020.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASPARINI, Diogenes. **Crimes na Licitação**. 4 ed. São Paulo: Editora NDJ, 2011.

_____, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4º ed. São Paulo: Atlas 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCHESE, HOMERO. **Estratégias para diminuir as fraudes em licitações**. Disponível em < <http://homeromarchese.com.br/2014/06/26/estrategias-para-diminuir-as-fraudes-em-licitacoes/>>. Acesso em 13 ago. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 266.

_____, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª edição – São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

MENDES, Denise Nogueira Magri. **Fraudes em Licitações**. Conteúdo jurídico. Disponível em < <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39059/fraudes-em-licitacao>>. Acesso em 11 ago. 2020.

MIRANDA, Patrícia. **Fraudes em Licitações**. Jusbrasil. Disponível em: <<https://patriciamapre.jusbrasil.com.br/artigos/507872574/fraudes-em-licitacoes?ref=serp>>. Acesso em 13 ago. 2020.

MONDO, Bianca Vaz. **Métodos de Detecção de Fraude e Corrupção em Contratações Públicas**. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Metodos%20Detec%C3%A7%C3%A3o%20de%20Fraude.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2020.

MOURÃO, L.; COUTO, D.U.C. **A fiscalização dos processos licitatórios na administração pública**. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Jan./fev./mar. 2011.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais Comentadas**. 7. ed. São Paulo: 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Concorrência, Tomada de Preços e Convite: Os Novos Valores do Decreto 9.412/2018 e seus Reflexos Sistêmicos**. Disponível em:

<<http://genjuridico.com.br/2018/08/10/concorrenca-tomada-de-precos-e-convite-os-novos-valores-do-e-seus-reflexos-sistemicos/>>. Acesso em 19 ago. 2020.

SPECK, BRUNO WILHELM. **Mensurando a corrupção**: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: Os Custos da Corrupção et alli. Cadernos Adenauer nº 10. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro; PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito Administrativo**. São Paulo. Malheiros, 2008.

TAUCHERT, Maicon Rodrigo; VILELA, Thainara Aparecida Guedes. **Fraudes nas licitações públicas**. Disponível em < <https://jus.com.br/artigos/46228/fraudes-nas-licitacoes-publicas>>. Acesso em 13 ago. 2020.

TOURINHO, Krisllen da Silva. **O combate à corrupção nas licitações públicas**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53159/o-combate-a-corrupcao-nas-licitacoes-publicas#:~:text=RESUMO%3A-,Trata%2Dse%20do%20combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20que%20r odeia%20as%20licita%C3%A7%C3%B5es,p%C3%B3lo%20passivo%20desta%20rela%C3%A7%C3%A3o%20administrativa.>>. Acesso em 23 ago. 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VRIELINK, Gabriela. **Fraudes nas Licitações: Uma Análise Crítica dos Crimes da Lei 8.666/93**. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/849/1/TC%20II%20Gabriela%20Vrielink.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2020.