



**CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO  
CURSO DE DIREITO**

**MATHEUS FEITOSA CAETANO**

**ANÁLISE DAS FRAUDES NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E SUAS MEDIDAS  
PREVENTIVAS**

**FORTALEZA**

**2020**

MATHEUS FEITOSA CAETANO

ANÁLISE DAS FRAUDES NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E SUAS MEDIDAS  
PREVENTIVAS

Artigo TCC apresentado ao curso de Direito do Centro Universitário Fametro – Unifametro – como requisito para a obtenção do grau de bacharel, sob a orientação do Mestre Thiago Barreto Portela.

FORTALEZA

2020

MATHEUS FEITOSA CAETANO

ANÁLISE DAS FRAUDES NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E SUAS MEDIDAS  
PREVENTIVAS

Artigo TCC apresentado no dia 14 de Dezembro de 2020 como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito do Centro Universitário Fametro – Unifametro – tendo sido aprovado pela banca examinadora composta pelos professores abaixo:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Me. Thiago Barreto Portela  
Orientador – Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

---

Prof. Me. Alisson Costa Coutinho  
Membro - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

---

Prof. Me. Carlos Francisco Lopes Melo  
Membro - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

## ANÁLISE DAS FRAUDES NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E SUAS MEDIDAS PREVENTIVAS

ANALYSYS OF FRAUD IN PUBLIC BIDDING AND ITS PREVENTIVE MEASURES

**Matheus Feitosa Caetano<sup>1</sup>**

### **RESUMO:**

A licitação é uma ferramenta utilizada pela Administração Pública para adquirir bens e serviços em prol da sociedade, cercada por vários princípios, diretrizes e a lei 8666/93 mesmo assim o certame sofre por meio de fraudes ocorridas em seu trâmite, de modo que o trabalho procura explicar os seus principais conceitos, características sendo elas: superfaturamento, o jogo de planilha, a inexigibilidade de licitação, a dispensa de licitação, acordo entre empresas, corrupção de agentes públicos, falsificação de documentos e o preço inexequível, para que haja uma blindagem contra essas ações a legislação possui um campo abrangente de ferramentas com o intuito de coibi-los para que ocorra uma licitação transparente e dentro dos limites estabelecidos em lei, os crimes previstos na legislação 8.666/93, quais os procedimentos de defesa a justiça possui para combater e prevenir antes que esses atos venham a acontecer, ao comparar com o passado nota-se que houveram grandes avanços na fiscalização e aplicação de novos métodos e a inserção órgãos fiscalizadores mais presentes, e em relação a metodologia aplicada, se utilizou uma pesquisa explicativa, documental e bibliográfica por meio de fontes como artigos, leis e diretrizes relacionadas a licitação, livros e sites.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Procedimento Licitatório; Fraude.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – Fametro. E-mail: matheus.caetano@aluno.unifametro.edu.br

## **ABSTRACT:**

The bidding is a tool used by the Public Administration to acquire goods and services for the benefit of society, surrounded by several principles, guidelines and the 8666/93 law, even so the event suffers through frauds occurring in its process, so that the work seeks to explain its main concepts, characteristics being: overbilling, the spreadsheet game, the unenforceable bidding, the waiver of bidding, agreement between companies, corruption of public agents, falsification of documents and the unworkable price, so that there is an against these actions, the legislation has a comprehensive field of tools in order to prevent them from occurring in a transparent bidding process and within the limits established by law, the crimes provided for in legislation 8.666 / 93, which defense procedures does justice have for fight and prevent before these acts happen, when comparing with the past, it is noted that there have been great advances in inspection o and application of new methods and the insertion of more present inspection bodies, and in relation to the applied methodology, an explanatory, documentary and bibliographic research was used through sources such as articles, laws and guidelines related to bidding, books and websites.

**Keywords:** Public administration; Bidding Procedure; Fraud.

## 1 INTRODUÇÃO

Entende-se como um tema bastante presente nos dias de hoje devido a série de operações que vem sendo realizadas pelo Ministério Público já que é o responsável pela investigação de possíveis fraudes no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

No tocante as fraudes, infelizmente é um assunto bem antigo pois há indícios de denúncias por volta dos anos 90, tudo isso é motivado a partir do momento em que o ente público precisa adquirir materiais ou serviços que serão necessários e o procedimento licitatório será utilizado para determinado fim, por exemplo, a manutenção ou serviço de toda uma sociedade para a construção de escolas, hospitais ou postos de saúde.

O procedimento licitatório deve ser cumprido com rigor e observando todas as suas normas e princípios, valendo para a administração pública e os concorrentes participantes do certame fazendo valer a supremacia do interesse público, porém motivações egoístas tiram o foco do real objetivo vindo a ocasionar danos em várias etapas do procedimento licitatório, causados por fraudes como o superfaturamento, o jogo de planilha, a inexigibilidade de licitação, a dispensa de licitação, acordo entre empresas, corrupção de agentes públicos, falsificação de documentos e o preço inexequível, tendo em vista que são inúmeras e cada uma possui sua devida característica, dessa forma o campo para as soluções para esses atos precisa ser amplo podendo iniciar no próprio órgão que irá licitar e assim terá como ser mais rigoroso e zeloso junto a seus profissionais e cumprir a risca o que está explícito na lei.

No primeiro capítulo trataremos da definição de licitação e como o seu papel é necessário da administração pública, como sua base é formada por meio e princípios norteadores que buscam aprimorar cada vez mais o certame, assim como as suas modalidades e em quais hipóteses serão utilizadas, no segundo capítulo será abordado os tipos de fraudes aplicadas na licitação, buscando definir seus conceitos e em quais partes do certame elas entram em ação, assim como no terceiro capítulo apresentaremos as medidas para combater esses atos ilícitos, por meio da legislação, tribunais de contas e ferramentas disponibilizadas á

administração com o intuito de educar os agentes participantes e responsáveis pela licitação.

## **2 CONCEITO DE LICITAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES**

A licitação é uma ferramenta utilizada pela Administração Pública afim de contratar pessoas de natureza física ou jurídica desde que atendam os requisitos na Lei de licitações e contratos 8.666/93 e do instrumento convocatório, o órgão responsável pelo certame julgará com base nos critérios qual das propostas atendem o coletivo, seja pelo menor preço ou o serviço especializado, dessa forma o poder público firma o contrato com o participante vencedor da licitação conforme Oliveira (2013, p.28):

“Licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei com o objetivo de selecionar a melhor proposta, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos.”

Pode se considerar que a licitação, no que se refere a sua natureza jurídica, de acordo com Justen Filho (2016) conceitua-se como “a prática de uma série ordenada de atos jurídicos que permite aos particulares interessados apresentar-se perante a administração pública, competindo entre si de forma isonômica”. É aplicada no Brasil desde 1862 por meio do decreto de número 2.926 onde a sua principal função era a regulamentação de serviços do Ministério da Agricultura e com o avançar do tempo ela foi fixada ao Código de Contabilidade da União.

Por meio da Constituição de 1988 a licitação passou a ser um procedimento obrigatório ao órgão da Administração Pública que desejasse adquirir serviços e produtos, considerando-se crime aquele que não executasse a determinação, trata-se de um conjunto procedimentos que precisam ser cumpridos com o intuito realizar as manutenções aos órgãos da administração pública, todavia, é necessário que os princípios do certame sejam cumpridos, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, isonomia e o da proposta mais vantajosa.

De acordo com o Art. 3º da Lei 8666 de 1993 o princípio da legalidade conforme destaca Bandeira de Mello (2013, p. 102) que o referido princípio “é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria”. Ou seja, não podendo jamais o certame se afastar desse princípio podendo ser passível de nulidade, Já o princípio da impessoalidade,

conforme o próprio nome ele trata de especificar que quando o momento da contratação for necessário ele não levará em consideração quesitos pessoais e sim objetivos gerais que sejam benéficos á população por meio de critérios impessoais entre todos os concorrentes e dessa forma o fim legal seja atendido e o interesse público esteja intacto. De tal forma vamos o conceito de Hely Lopes Meirelles (2013, p.95) sobre à impessoalidade:

“O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.”

Quando nos referimos aos participantes, é necessário que todos possuam os mesmos direitos, dessa forma é aplicado o princípio da igualdade que tem como objetivo colocar todos iguais perante a lei, Lei complementar 123 de 2006, em seus Artigos 47 onde explica que será aberta a exceção para um tratamento diferenciado para as microempresas e EPP's (Empresas de pequeno porte) com o objetivo de cultivar o desenvolvimento econômico e social no que se refere á competência municipal e regional, o art. 48 estabelece os parâmetros sobre como será parametrizado o certame, por exemplo, o valor da contratação não poderá ultrapassar o teto de R\$ 80.000,00 (Oitenta mil reais), é separado uma cota de 25% (Vinte cinco por cento) referente ao objeto que será licitado para as microempresas e empresas de pequeno porte em casos onde seja divisível a aquisição de bens e serviços.

Outro Princípio é o da Publicidade que tem o objetivo de deixar os atos do certame licitatório públicos para quem tiver o interesse em concorrer com os demais, o objetivo principal é que a licitação alcance um raio de concorrentes de todos os locais possíveis para que assim a concorrência seja diversificada e os cidadãos possam acompanhar com o maior grau de transparência, vale ressaltar que este ato deve ser realizado caso contrário é passível de anulação conforme explica José Afonso da Silva (2000, pág. 653) diz que:

"A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior



transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo."

O Princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelece que as regras tenham de ser cumpridas por todos os participantes, não é permitido detalhes que prejudiquem o trâmite legal do certame, ou seja, é crucial que um edital feito com o extremo cuidado e impessoalidade pode ser importante na prevenção de possíveis fraudes. De acordo com a visão de Marcelo Alexandrino (2007, p. 410):

"A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, "ao qual se acha estritamente vinculada".

O Princípio do julgamento objetivo preza pela precisão, sua base é a negação da obscuridade por meio dos critérios estabelecidos no edital do procedimento licitatório assim como especifica a Lei 8.666/93 no Art.44:

"Art. 44". No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei. § 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes." (BRASIL, 1993).

A objetividade do legislador para com o princípio foi a de eliminar quaisquer resquícios de personalismos não somente no julgamento final mas também em todas as etapas em que haja qualquer tipo de julgamento e/ou escolha onde o ato da administração possa sofrer a interferência com o intuito de favorecer algum agente ou concorrente. O Princípio da adjudicação compulsória obriga o órgão público a imputar o objeto licitado ao vencedor do certame de forma célere de forma que os trâmites sejam mais proveitosos e o objetivo seja alcançado, de acordo com Marçal Justen Filho (2016, p. 953-954), a autoridade deve olhar além da análise burocrática embutida no procedimento e atento também no que condiz ao mérito administrativo, dessa forma aquele que for competente terá de observar a conveniência do resultado obtido na licitação, de modo que compare o preço obtido com os valores atuais de mercado, caso julgue ser inconveniente o resultado por exemplo, o valor superou a média utilizada no mercado, a licitação deverá ser

revogada. Já o princípio da probidade administrativa refere-se á honestidade dos licitantes e da administração pública no que tange a supremacia do interesse público, explica sobre a como os envolvidos tanto da administração pública como os concorrentes precisam ser honestos e levar o procedimento com extrema seriedade com o intuito de que se cumpra o que se encontra estabelecido na lei, segundo Moreira Neto (2000, p. 73):

“quando o agente da Administração Pública não atende a esse interesse público específico, seja de modo absoluto, seja pelo modo grosseiro ou preciso de fazê-lo, ele viola o dever da boa administração”.

A Licitação possui 05 modalidades na qual estabelece sob quais parâmetros ocorrerá o certame, sendo eles: a concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. A primeira delas é a concorrência na qual será utilizada em certames que possuïrem valores elevados, para estarem aptos a participar do certame é necessário que se adequem ao edital, o trâmite dessa modalidade se divide entre: habilitação, classificação, homologação e por último a sua adjudicação. É uma modalidade bastante usada e abarca grandes quantias por isso a necessidade de várias fases, segundo MAZZA(p 370, 2013) sob a modalidade concorrência:

“A concorrência é utilizada para aquisição de bens de grande vulto econômico, é inclusive obrigatória para obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para os demais objetos é obrigatória a modalidade da concorrência para valores acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Os grandes valores envolvidos é que justificam os critérios mais rigorosos desta modalidade.”

A lei 8.666/93 estabelece duas áreas em que a modalidade será posta em pratica, por meio de compras e serviços comuns desde que ultrapassem o valor de R\$ 650.000,00 e os de obras e serviços de engenharia no que se refere a um montante maior que R\$ 1.500.000,00.

Diferente da Concorrência, a tomada de preço é um evento mais simples referente a formalidade, onde seu prazo para aqueles que se adequem ao edital é

até o terceiro dia anterior ao recebimento das propostas conforme o art.22, §2º, da lei nº 8.666/93:

Art. 22, § 2º 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.

No que se refere a valores, haja a necessidade for de compras e serviços comuns o valor será até de R\$ 650.000,00 e de obras e serviços de engenharia será até R\$ 1.500.000,00. Na modalidade convite, a necessidade de formalidade é menos burocrática e seus valores são bem menores, o edital é dispensado e dar-se espaço a carta convite onde é enviada para no mínimo 03 licitantes, pela lógica é claro que essa modalidade apesar de ter um sistema menos burocrático ele por outro lado sofre críticas pois demonstra possibilidades claras de fraude e improbidade quando na verdade outros caminhos poderiam ser adotados, assim como define Alexandrino (p.728, 2017):

“Na tomada de preços, a habilitação, que corresponde ao próprio cadastramento, é prévia à abertura do procedimento. Entretanto, a fim de atender ao princípio da competitividade, os interessados não previamente cadastrados têm garantida a possibilidade de se inscreverem até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, contanto que satisfaçam as condições de qualificação exigidas.”

O concurso em sua natureza conceitual é o mais diferente das modalidades, enquanto os outros procuram contratar objetos e serviços de engenharia o concurso busca um determinado tipo de trabalho conforme o art.22 § 4º:

§ 4º Concurso 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.

O leilão segue á risca em relação ao seu conceito padrão, a administração pública tem o desejo de alienar bens móveis, imóveis, produtos que foram

apreendidos ou penhorados, possuem fases como, a apresentação das propostas, habilitação prévia classificação e julgamento.

Como vimos anteriormente, as licitações são divididas em modalidades que parametrizaram qual delas deverá ser acionada conforme a lei 8.666/93, todavia, há exceções sob a necessidade de que haja ao menos o procedimento licitatório, sendo elas: Dispensa e inexigibilidade de licitação. A dispensa de licitação somente irá ocorrer quando a lei previr a sua devida autorização, também chamada de licitação dispensável, ela retira a responsabilidade da administração pública de licitar, mas fazendo a ressalva de que caberá a administração realizar ou não o procedimento, uma das condições para que haja a dispensa é em casos de mau gerenciamento onde acaba gerando a emergência, dessa forma o Estado poderá invocar o inciso IV do art.24 da lei 8.666/93 desde que seja apurada a conduta do indivíduo de acordo com Justen Filho (2012, p. 245):

“A existência de falha administrativa no tocante ao planejamento da licitação não poderá impedir a contratação emergencial quando existir risco de danos irreparáveis a pessoas ou bens. Caberá promover a contratação direta e instaurar processo administrativo para verificar o cabimento da responsabilização dos agentes que deixaram de promover as medidas necessárias e adequadas para instaurar a licitação tempestivamente.”

A inexigibilidade que é baseada no art. 25 da lei 8.666/93 ela deixa claro a obrigatoriedade de haver a contratação direta da Administração Pública, ou seja, são situações onde o ente público apresenta pequenos detalhes fora da normalidade, vale ressaltar que é vedado por lei a utilização da inexigibilidade nos moldes de serviços de divulgação e publicidade pois nessas situações o fator determinante seria a criatividade do artista, fazendo com que a avaliação seja totalmente subjetiva, conforme destaca Rosa, 2011, p. 35-36:

“Há situações em que a contratação precedida de licitação é inviável porque inviável se mostra a competição. Sempre que impossível a realização de disputa de propostas, caracterizada estará a hipótese de inexigibilidade de licitação. Assim, a lei apresentará três hipóteses exemplificativas de contratação direta por inexigibilidade.”

O inciso I do art.25 arremete a situação em que apenas um particular terá as condições necessárias para prover os equipamentos e materiais para execução do

serviço e dessa forma o problema da administração é solucionado, a vedação é referente a marca por si só, qualquer ato ilegal em que o uso da marca for identificado ou quando as características e suas especificidades estiverem no próprio objeto de acordo com a doutrina de Justen Filho, 2012, p.410:

“A marca não pode ser motivadora de escolha, mas se admite a indicação da marca como mero acessório, consequência de uma decisão que se fundou em características específicas do objeto escolhido.”

De acordo com o inciso II do art.25 ele se refere aos tipos de serviços técnicos onde há uma certa singularidade onde os profissionais da área possuem um grau elevado de especialização e excepcionalidade, ou seja, a objetividade será um atrativo para o ente responsável pela contratação na busca de solução para problemas pontuais, conforme Justen Filho, 2012, p.418.

“A contratação de serviços, nos casos do inc. II do art. 25, visa a obter não apenas uma utilidade material. É evidente que interessa à Administração a produção de um certo resultado, mas a contratação também é norteadada pela concepção de que esse resultado somente poderá ser alcançado se for possível contar com uma capacidade intelectual extraordinária. O que a Administração busca, então, é o desempenho pessoal de ser humano dotado de capacidade especial de aplicar o conhecimento teórico para a solução de problemas do mundo real.”

O inciso III do art. 25 foca no quesito de contratação de profissionais pertencentes ao setor artístico havendo ou não intermediação de empresário exclusivo, neste inciso o ente público terá o certame prejudicado devido a especificidade do objeto, de acordo com Di Pietro (2014, p. 410) “o que se objetiva é a prestação de serviço artístico, que pode tornar-se insuscetível de competição, quando contratado com profissional já consagrado, que imprima singularidade ao objeto do contrato”. O ente responsável terá a opção de firmar o contrato de forma direta, mas para que não haja a possibilidade de fraude por meio de favorecimento é exigido que aquele artista seja consagrado pela opinião pública e aprovado por uma crítica especializada, de acordo com Justen Filho, 2014, p. 515:

“Além disso, deverá haver um requisito outro, consistente na consagração em face da opinião pública ou da crítica especializada. Tal se destina a evitar contratações arbitrárias, em que uma autoridade pública pretenda impor preferências totalmente pessoais na contratação de pessoa destituída de qualquer virtude. Exige-se que ou a crítica especializada ou a opinião pública reconheçam que o sujeito apresenta virtudes no desempenho de sua arte.”

De acordo com o exposto sobre o procedimento licitatório, veremos no próximo tópico quais são as fraudes mais comuns, quais hipóteses elas ocorrem e qual momento do certame está mais propícia a acontecer.

### **3 AS FRAUDES NO PROCESSO LICITATÓRIO**

O objetivo das fraudes é frustrar o procedimento licitatório, tal ação pode partir de licitantes ou agentes públicos pretendendo obter vantagem para si ou para outrem, apesar de haver regulamentações contra as fraudes pode-se dizer existem brechas, para que possamos entender é necessário elencar cada uma, seriam elas: direcionamento de licitação, superfaturamento, jogo de planilha dispensa e inexigibilidade indevida, corrupção dos servidores, empresas fantasmas e preço inexequível.

Uma das fases iniciais no certame é a pesquisa sobre os valores de determinado serviço ou produto no mercado para que sirva parâmetro no momento do julgamento das propostas, aí que entra o primeiro tipo de fraude denominada de superfaturamento pois esses valores estão acima do preço e assim causa o prejuízo aquele que o contratar, pode acontecer entre acordo de agentes públicos e as empresas na licitação, é uma das fraudes que mais ocorrem, existindo diversos casos julgados, um exemplo é do Tribunal de Contas 000.399/2011-6 referente a aquisição de medicamentos no estado do Piauí por meio de pregão eletrônico 96/2009 cujo objetivo era o registro de preços para aquisição de medicamentos comuns onde foi o edital apontou uma estimada compra de aproximada a R\$ 1.400.000.000,00 (Hum bilhão e quatrocentos milhões de reais) e foi adquirido menos de 10.000.000,00 (dez milhões de reais) a preços sem realinhamento.

Outra Fraude bastante recorrente é o jogo de planilhas, esse nome se da pela inserção de valores acima da média aplicada ao mercado para um determinado

objeto que possua uma quantia pequena, desse modo, o licitante vence por se destacar aos demais por causa dos custos unitários menores que não serão executados, porém, no momento em que o contrato é firmado e dar-se início a execução do objeto a empresa solicita o ajuste de quantitativos presentes na planilha de serviços incluindo aqueles de menores quantidades mas o seu valor é maior ao de mercado e pela lógica os seus quantitativos são acrescidos de forma notável dando um valor final superfaturado, assim como explica CAMPITELI (2006, p. 37), jogo de planilhas pode ser visto como:

“O jogo de planilha, também conhecido por “jogo de preços”, é um artifício utilizado por licitantes que a partir de projetos básicos deficitários e/ou por informações privilegiadas, conseguem saber antecipadamente quais os serviços que terão o quantitativo aumentado, diminuído ou suprimido ao longo da execução da obra a ser licitada e manipulam os custos unitários de suas propostas, atribuindo custos unitários elevados para os itens que terão o seu quantitativo elevado e custos unitários diminutos nos serviços cujo quantitativo será diminuído ou suprimido.”

Na fraude denominada de Direcionamento de licitação ela se dá quando a parametrização imposta no edital são específicas e possuem detalhes no objeto em que atendem apenas um dos licitantes facilitando assim a sua contratação. Um dos exemplos mais comuns é exigir amostras de mercadorias no momento da habilitação, características únicas de um determinado licitante solicitadas no edital.

A Corrupção de servidores públicos se dá quando o mesmo desrespeitam o procedimento acolhendo benefícios ilegais oferecidos pelos licitantes, essa fraude pode ser feita em qualquer momento do trâmite podendo ser da habilitação até a firmação do contrato, um exemplo é o servidor afirmar ter recebido um determinado material por completo e envia a nota fiscal para pagamento integral do serviço quando na verdade recebeu apenas 1/3 (Um terço), quando se fala em Corrupção de servidores há um grande leque infelizmente, outro exemplo é a Apelação: 00001176520127070007 PE.

APELAÇÃO. CORRUPÇÃO ATIVA. CONCURSO DE AGENTES. RECURSOS DEFENSIVOS. FRAUDE LICITATÓRIA NA AQUISIÇÃO DE MATERIAL MÉDICO-HOSPITALAR MEDIANTE OFERTA DE PROPINA. PRELIMINAR. NULIDADE DE PROVAS PRÉ-PROCESSUAIS. INTERCEPÇÃO TELEFÔNICA DEFERIDA PELA JUSTIÇA FEDERAL. AUSÊNCIA DE VÍCIO NA ORIGEM, VISTO QUE ANTERIOR À FIXAÇÃO

DA COMPETÊNCIA DO FORO MILITAR. ELEMENTOS INDICIÁRIOS SUBMETIDOS AO CRIVO DO CONTRADITÓRIO NA INSTRUÇÃO CRIMINAL. PRELIMINAR. NULIDADE POR INOBSERVÂNCIA DO DIREITO DE PERMANECER EM SILÊNCIO. DEPOIMENTO INTEGRALMENTE RENOVADO NA FASE PROCESSUAL. NÃO OCORRÊNCIA DE AUTOINCRIMINAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À DEFESA. PRELIMINAR. NULIDADE POR INOBSERVÂNCIA DO RITO PREVISTO NO ART. 400 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. INTERROGATÓRIO REALIZADO EM DATA ANTERIOR AO JULGAMENTO DO CASO PARADIGMÁTICO CONSUBSTANCIADO NO HC Nº 127.900/STF. INAPLICABILIDADE. PRELIMINAR. NULIDADE POR CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DE DILIGÊNCIAS (ART. 427 DO CPPM). DECISÃO JUDICIAL FUNDAMENTADA E NÃO DESAFIADA PELO RECURSO CABÍVEL NA FASE PROCESSUAL OPORTUNA. EXTEMPORANEIDADE. MÉRITO. COMPROVADA MANIPULAÇÃO DE COMPRAS DE MATERIAL CIRÚRGICO (PRÓTESES) DESTINADO A ABASTESCER HOSPITAL MILITAR, DESVIRTUANDO A LISURA DA LICITAÇÃO, MEDIANTE INDUÇÃO DO AUMENTO DE SUPRIMENTOS PARA O NOSOCÔMIO E DESVIO DE VERBAS PERTENCENTES AOS COFRES PÚBLICOS. ELUCIDAÇÃO DA AUTORIA A PARTIR DE INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS AUTORIZADAS. VASTO ACERVO PROBATÓRIO ALUSIVO À FRAUDE. SENTENÇA CONDENATÓRIA RECORRIDA MANTIDA INTEGRALMENTE. RECURSO DEFENSIVO DESPROVIDO.

(STM - AP: 00001176520127070007 PE, Relator: Francisco Joseli Parente Camelo, Data de Julgamento: 07/02/2017, Data de Publicação: Data da Publicação: 17/02/2017 Vol: Veículo: DJE)

As empresas de fachada possuem o intuito de fraudar a competições, nesse caso as possibilidades são bem variadas, essa modalidade pode ser usada para que um mínimo de concorrentes possa ser usado na licitação como se vê na modalidade de convite, aumentar o valor do serviço ou por meio da criação dessas empresas empresários que se encontram afastados das licitação possam alcançar seus interesses pessoais participando das licitações, tal ato se encontra previsto no art. 90 da lei 8.666\93.

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:



Em alguns casos por essas empresas possuírem certas pendências eles acabam optando por adulterar documentos para que possam chegar a participar da licitação, balancetes, balanços, comprovantes, dentre outros. Exemplo em que a administração celebra um contrato com uma empresa de fachada:

ACÓRDÃO 0758/2015 ATA 12 - PLENÁRIO [texto original] Relator: Bruno Dantas - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO DE CONTRATO COM EMPRESAS DE FACHADA PARA EXECUÇÃO DO OBJETO. OPERAÇÃO "I-LICITAÇÃO" DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. ROMPIMENTO DO NEXO 39 ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS E OBJETO CONVENIAL. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. REVELIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL 08/04/2015.

Os preços inexequíveis se dão quando não há como comprovar que os valores estejam iguais aos de mercado e os seus coeficientes de produtividade são similares aos que estão mencionados no contrato, o art.48 da lei 8.666\93 deixa claro sobre o motivo de desclassificação mediante o ato convocatório do certame, conforme segue.

“Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação; II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.”

Dessa forma o licitante sofrerá a desclassificação do certame licitatório, o próximo tópico tratará sobre como a legislação aplica suas penas sob as fraudes na licitação.

#### **4 AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E PENAS APLICÁVEIS**

O procedimento licitatório até onde podemos acompanhar é regado e regras, princípios e ferramentas que possuem o objetivo de blindar o certame, mas devemos notar que como em todos os campos do mundo jurídico há uma determinada parcela que atua de forma ilegal sendo eles tanto os agentes públicos como os licitantes, sendo assim, houve a criação do capítulo que se refere as Sanções Administrativas e da Tutela Judicial para estabelecer os crimes e penas, vale informar que penal e administrativo são duas esferas a parte, ou seja, aquele agente público que praticar a conduta penal ainda será parte de um processo administrativo no órgão em que trabalhava.

No tocante as leis identificamos por meio da seção II da lei 8.666/93 em que fazem se inicia a partir do art. 86 ao 88 referente as sanções administrativas, já a seção III encontra-se do art.89 ao 99 e fala dos crimes e das penas. No art. 87 podemos observar que há um certo escalonamento sobre as sanções, iniciando pela a advertência, logo depois a multa, suspensão temporária e a declaração de inidoneidade, para caracterizarmos cada uma a advertência será utilizada quando houver a inexecução integral ou parcial do contrato, pode ser incluída a multa, aquele que estiver sendo imputado desse artifício terá direito a defesa prévia, o art. 86 explica versa sobre a respectiva situação:

Art. 86: O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. (BRASIL, 1993

De acordo com a jurisprudência baseada mediante o R.E – Resp 832.929/SP que foi julgado pelo 5ª turma do STJ no qual demonstra a cumulação de multas moratórias apesar de possuírem fatos diferentes.

Direito Civil. Processual Civil. Recurso especial. Locação. Ação de despejo cumulada com cobrança de aluguéis. Multas compensatória e moratória. Fatos geradores distintos. Cumulação. Possibilidade. Precedentes. Recurso especial conhecido e provido. 1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de ser possível a cumulação das multas moratória e compensatória quando tiverem elas origem em fatos geradores diversos, como ocorrido no caso concreto. 2. Recurso especial conhecido e provido. (stj. ReSP Nº 832.929/SP, 5º Turma. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima. Julg. 06/09/2007)

Presente no art. 87 nos incisos III e IV encontra-se a suspensão temporária e a declaração de inidoneidade, no caso da suspensão ele refere-se as licitações e a condição de o licitante participar do certame por um prazo que não passe de 2 anos e em relação a declaração de inidoneidade durará até que os motivos para tal ato permanecerem ou a autoridade que usou da penalidade a reabilite, é extinta por meio de duas formas de acordo com NIEBUHR (2013, p. 1014):

“A primeira ocorre com o desaparecimento dos motivos determinantes da punição, o que, diga-se de passagem, é difícil de acontecer, porque motivos não desaparecem como mágica. A segunda sucede com o ressarcimento dos prejuízos causados à Administração, mas apenas depois de transcorrido o prazo da sanção de suspensão temporária.”

Em lugar de destaque está o art. 89 da lei 8666/93 pois aquele que a infringir estará exposto a uma pena que pode ir de 3 a 5 anos e ainda há a multa, conforme expresso:

Art.89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Nesse caso o artigo deixa claro que o penalizado sofrerá a pena baseada no período e ao mesmo tempo há a adição da multa, o que o legislador quis atingir foi o certame como um todo começando pelo seu principio da moralidade e dessa forma procurar evitar que casos da natureza de dispensa e inexigibilidade aconteçam de forma banal, há um caso de ação penal originária;

AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA - PREFEITO MUNICIPAL DENUNCIADO PELA SUPOSTA PRÁTICA DE CRIME PREVISTO NO ART. 89 DA LEI 8666/93. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO COM RELAÇÃO AO CRIME TIPIFICADO NO ARTIGO 1º, VI DO DECRETO-LEI Nº 201/67. - REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP DEVIDAMENTE OBSERVADOS - OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE - DENÚNCIA RECEBIDA 1. Se os fatos narrados na denúncia, em tese, constituem crime, havendo indícios de materialidade e autoria das condutas criminosas imputadas aos denunciados, merece ser recebida a denúncia, a fim de se proceder à instrução processual. 2. Declara-se extinta a

punibilidade quando decorrido o lapso prescricional entre a data do fato e o recebimento da denúncia. 3. Denúncia parcialmente recebida. Se os fatos narrados na denúncia, em tese, constituem crime, havendo indícios de materialidade e autoria das condutas criminosas imputadas aos denunciados, merece ser recebida a denúncia, a fim de se proceder à instrução processual. 2. Declara-se extinta a punibilidade quando decorrido o lapso prescricional entre a data do fato e o recebimento da denúncia. 3. Denúncia parcialmente recebida. (TJPI | Ação Penal Nº 2013.0001.008550-4 | Relator: Desa. Eulália Maria Pinheiro | 2ª Câmara Especializada Criminal | Data de Julgamento: 01/10/2014).

O art. 90 trata de frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório com intuito de obter vantagens. Ele trata, dentre outros, de ofensa direta ao princípio da isonomia no processo licitatório, igualdade entre as partes dentro do certame. Tem como pena detenção de dois a quatro anos e multa. Segue julgado a respeito do tema:

APELAÇÃO CRIMINAL - FRAUDE À LICITAÇÃO - ART. 90 DA LEI 8.666/93 - AUTORIA E MATERIALIDADE COMPROVADAS - AFRONTA À COMPETITIVIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - DOLO CONFIGURADO - CRIME FORMAL - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO ECONÔMICO - CONDENAÇÕES MANTIDAS - RECURSOS NÃO PROVIDOS - PRESCRIÇÃO RETROATIVA EM RELAÇÃO A ALGUNS DELITOS - RECONHECIMENTO DE OFÍCIO - NECESSIDADE. - Comprovadas a autoria e materialidade do delito narrado no art. 90, da Lei 8666/93, as condenações devem ser mantidas, até mesmo porque tal delito não exige prejuízo econômico efetivo para a Administração. O dano exigido pelo tipo penal é a lesão ao bem jurídico protegido pela norma, qual seja, a competitividade entre os licitantes. - Não há que se falar em ausência de dolo na conduta dos apelantes se restou devidamente comprovado que eles tinham pleno conhecimento da vedação à participação das empresas de propriedade de alguns dos réus nas licitações realizadas pelo município de Perdizes; proibição esta que, além de ser imposta pelo art. 9º, da Lei 8.666/93, constava dos editais dos procedimentos licitatórios administrados e conduzidos pelos próprios réus. - Verificando-se o lapso prescricional entre a data do fato e o recebimento da denúncia, deve ser decretada a extinção da punibilidade pela prescrição, em sua forma retroativa.

(TJ-MG - APR: 10498130007053001 MG, Relator: Furtado de Mendonça, Data de Julgamento: 09/08/2016, Câmaras Criminais / 6ª CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 23/08/2016).

O Art. 91 fala sobre o ato de patrocinar, de forma direta ou indiretamente o interesse privado frente a administração havendo pena de 6 meses há 2 anos e multa, já no art. 92 que possibilita qualquer mudança em contrato sem autorização ou em instrumentos contratuais, lembra-se da questão do jogo de planilha onde quantidade e valor sofrem mudanças fraudulentas, outra forma é o ato de pagar fatura demonstrando preferência e vantagem indevida, conforme julgado:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. LEI 8.666/93, ART. 92. FRAUDE À LICITAÇÃO. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. QUANTUM PENALÓGICO REDUZIDO. I - Crime de fraude à licitação suficientemente comprovado em todos os seus elementos, conforme tipificação prevista no art. 92 da Lei nº 8.666/93. II - Incabível a aplicação da agravante prevista no art. 29 do CP que deve ser excluída da condenação, pois o réu não quis participar de crime mais ou menos grave. III - Apelação dos réus parcialmente providas.

(TRF-1 - ACR: 586 AM 1998.32.00.000586-1, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO, Data de Julgamento: 09/08/2005, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 19/08/2005 DJ p.22):

No art. 93 procura focar e penalizar quem fraudar o certame licitatório sem causa ou uma motivação concreta, assim especifica Greco Filho (2007, p.35):

O dispositivo contém, implícito, o elemento normativo sem justa causa ou indevidamente quanto ao impedir e o perturbar, porque há situações em que o impedimento ou perturbação são não só legítimos, mas necessários, como a utilização do mandado de segurança para suspender ou anular o procedimento viciado.

O Art. 94 procura manter o as propostas livres de fraudes na licitação para que haja igualdade entre os concorrentes, a pena é 2 a 3 anos mais a multa, o art.95 faz menção a violência, ato de grave ameaça, fraude e quando é visto que há vantagens oferecidas e pode ser tanto do agente da administração pública ou privada, a pena é de 2 a 4 anos havendo multa e pena mais o tipo penal de grave ameaça ou violência, na sequência, o art. 96 especifica os tipos de fraudes que causam prejuízo a administração pública, sendo eles, aumento estratégico de preços, mercadoria com menor valor do que demonstrado no contrato, conforme abaixo:

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente: I - elevando arbitrariamente os preços; II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; III - entregando uma mercadoria por outra; IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato: Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Ao falarmos do art. 97 nos referimos á inidoneidade dos participantes da licitação, ou seja, aquele que vencer o certame possuindo da inidoneidade, ele estará praticando crime e poderá pegar uma pena de 6 meses a 2 anos mas multa envolvendo também ao agente da administração e ao licitante portador de má-fé. Já o art.98 fala sobre a dificuldade que é imposta de forma injusta a determinado participante de se cadastrar numa licitação ou alterar o status do mesmo para que haja o cancelamento do inscrito, a pena pode ser de 6 meses a 2 anos mais multa. No art. 99 ele especifica que as multas pertencentes nos Arts. 89 a 98 se baseará em percentuais sob o valor da vantagem recebida pelo agente, abaixo:

Art. 99. A pena de multa cominada nos arts. 89 a 98 desta Lei consiste no pagamento de quantia fixada na sentença e calculada em índices percentuais, cuja base corresponderá ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente auferível pelo agente.

§ 1o Os índices a que se refere este artigo não poderão ser inferiores a 2% (dois por cento), nem superiores a 5% (cinco por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexigibilidade de licitação. § 2o O produto da arrecadação da multa reverterá, conforme o caso, à Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal

Antes mesmo que possa haver alguma aplicabilidade de punição a quem cometer tais fraudes e erros no andamento do procedimento licitatório é necessário que a Administração Pública procure agir por meio de medidas preventivas e orientações para gestores e agentes públicos com o objetivo de que sempre haja uma profissionalização e aprimoramento de técnicas aos responsáveis pela condução do certame.

Órgãos como TCU (Tribunal de Contas da União) e CGU (Controladoria Geral da União) são exemplos de educadores de servidores pois são responsáveis por

várias publicações referente a instruções sob a lei 8.666/93, por meio de cartilhas, folhetos e materiais didáticos, o TCU localiza pontos onde a gestão apresenta falhas e dessa forma os gestores são notificados para que tomem as devidas providências com o intuito de evitar possíveis atos ilícitos, auxilia o congresso fiscalizando os gastos da União e realizar o controle externo e a CGU por sua vez realiza o controle interno do próprio órgão e é responsável pela criação de um mecanismo de defesa denominado de Observatório da Defesa Pública (ODP) onde a sua função é buscar controlar as despesas públicas que podem estar sendo desviadas por meio de ações fraudulentas, outra forma de medida preventivas são ações desenvolvidas pelo STJ na criação de congressos e debates para que o procedimento seja aprimorado e atos ilícitos ou erros esteja cada vez mais afastados do certame.

Os tribunais de contas também possuem seu lugar como medidas preventivas pois seu dever técnico possibilita enxergar a licitação e fiscalizá-la de forma mais aprofundados a procura de irregularidades, caberá a fiscalização sob os atos exercidos na captação de receitas, execução de despesas, contratação de pessoal, assim como o controle de patrimônio, ao detectar irregularidades nas licitações os tribunais poderão ser acionados por meio e denúncia, no que consta o quesito pessoal, a pessoa física que fraudar o certame no momento que estiver exercendo sua atividade profissional ela será denunciada por meio de seus órgãos representantes tais como: CRC, a OAB, o CRA, o Crea, e etc.

Mais um responsável por fiscalizar os procedimentos licitatórios é o legislativo por meio da abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com base no art. 58, §3 da CF de 1988 tendo um prazo de 120 (cento e vinte dias) no qual pode haver a prorrogação por até a metade do período total desde que haja liberação do plenário, é necessário informar que o fato precisa atender critérios de interesse que condizem para a vida pública, ordem constitucional, econômica, legal ou social do país, obedecendo a hierarquia tudo aquilo que o TCU (Tribunal de Contas da União) exercer por meio de seus atos terá de ser feito uma prestação de contas conforme a Constituição Federal baseado em seu art. 71, §4º:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] §4 O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (BRASIL, 1988)

Podemos observar é competência constitucional do Poder Legislativo o controle externo da Administração Pública, com a fiscalização de suas contas em seus procedimentos licitatórios, vale ressaltar que os Tribunais de Conta podem auxiliar no controle externo, no momento em que o Tribunal de Contas executa um certame licitatório ele não fica isento de controle externo por parte do Poder Legislativo assim como explica COELHO (p. 10, 2009):

“O controle externo do Legislativo – poder representativo de todos os cidadãos contribuintes – sobre as atividades financeiras dos tribunais de contas é, não só, um imperativo democrático no domínio da fiscalização dos dinheiros públicos, como também um instrumento fundamental para assegurar maior rigor e disciplina na execução do orçamentos pelas cortes de contas, que fazer o controle financeiro, operacional, contábil e orçamentário dos demais órgãos e poderes do Estado federal brasileiro.”

Criado por meio da lei federal 10.520/2002 o pregão é uma extensão da licitação válida para todos os entes da federação com o fim de adquirir bens e serviços comuns mencionados de forma objetiva no edital desde que suas características sejam as mesmas utilizadas no mercado, o pregão possui duas formas, o presencial que se conceitua por realizar a sessão de forma pública juntamente com propostas e lances verbais e o eletrônico onde todo o procedimento é feito a distância por meio de sessão pública com a ajuda de um sistema próprio para a atividade, conforme explica Faria (p. 329, 2007):

“Pregão é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, promovida por entidades e órgãos públicos da Administração direta e indireta, qualquer que seja o valor do objeto a ser contratado, em que a disputa dos licitantes com vistas a classificação e a adjudicação, se realiza por meio de propostas e lances em sessão pública ou por meio eletrônico, denominado pregão eletrônico.”

Regulamentado por meio do decreto nº 3.555/2000 o art. 7º é responsável por atribuir competências no pregão presencial, se torna um campo abrangente e burocrático porém necessário estabelecendo desde a designação do pregoeiro e a sua equipe de apoio, necessidade de justificar o porquê aquela contratação será



necessária a Administração Pública, qual será o objeto a ser envolvido no certame de modo objetivo, transparente, claro e que não estreitem ou direcionem a competição para um certo indivíduo de modo que venha a favorece-lo, estabelecer as exigências no momento da habilitação, pontuar quais os parâmetros para aprovação das propostas tanto como em situações de descumprimento, decidir quais as cláusulas estarão presentes no contrato, datas para a entrega do determinado serviço, estabelecer a data de abertura da licitação, recursos contra atos tomados pelo pregoeiro(a), homologação do resultado da licitação e por fim a celebração do contrato, de acordo com o Art. 7º do decreto nº 3.555/2000:

Art. 7º: À autoridade competente, designada de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe:

I - Determinar a abertura de licitação; II - designar o pregoeiro e os componentes da equipe de apoio; III - decidir os recursos contra atos do pregoeiro; e IV - homologar o resultado da licitação e promover a celebração do contrato. Parágrafo único. Somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Ao falarmos da figura competente por comandar o pregão, ou seja, o pregoeiro, é necessário que ela possua determinadas características para que haja uma relação transparente, clara e objetiva no certame por isso comportamentos como: boas maneiras, ativo na comunicação, tom de voz adequado, liderança, ser organizado, extrovertido e raciocínio lógico célere. Além disso deve ser especializado de modo que atenda as exigências para determinado cargo já que na sua posição um erro poderá prejudicar toda a Administração, OLIVEIRA (2011, p. 25) Conceitua o perfil do pregoeiro:

“O pregoeiro deve ter um perfil diferenciado para que possa desenvolver as suas atividades maximizando resultados em termos de custos, prazos e qualidade. Deve como todo cidadão ser honesto, íntegro, responsável. Não pode haver nenhuma dúvida quanto a esses atributos de seu caráter.”

Assim como o procedimento licitatório no geral, o pregão também possui seus princípios norteadores, sendo eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade,

Publicidade, Eficiência, Isonomia, Probidade administrativa, Vinculação ao instrumento convocatório e Julgamento objetivo.

O Trâmite do pregão consiste em duas fases de elaboração denominadas de fase interna e externa, a fase interna cuida de assuntos como a justificativa para a contratação e termina no envio das informações para a licitação se encarregar para publicação, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

A fase externa dará o seu primeiro passo mediante a convocação dos licitantes por meio de publicação no Diário Oficial onde deverá informar todos os parâmetros e periféricos tais como a definição transparente e direta do objeto a ser licitado, hora e local da sessão do pregão, documentos necessários para a habilitação e aprovação das propostas, sanções causadas por inadimplemento, prazos para entrega e pagamento e a minuta do contrato. Caso haja necessidade de mudança em determinados pontos do edital é obrigado a publicação por meio do mesmo instrumento que se deu o texto original abrindo novamente o prazo estabelecido, de acordo com o artigo 20 do Decreto nº 5.450/2005:

Art. 20. Qualquer modificação no edital exige divulgação pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, reabrindo-se o

prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

O objetivo do pregão seja ele o presencial ou o eletrônico possui a finalidade de aprimorar as licitações de modo que a competição gere mais oportunidades, é tida como o modelo mais utilizado pelo Governo Federal, apesar de possuir os mesmos princípios e objetivo da licitação tradicional há uma inversão pois primeiramente é visto as propostas e depois habilita-se o vencedor para que dessa forma a Administração verifique apenas a documentação de quem venceu o certame.

Em relação há valor, no pregão não existe um valor máximo, porém há alguns serviços vedados para a modalidade pregão como, por exemplo, a contratação de obras e serviços de engenharia, locação de Imóveis e contratação de bens e serviços de informática. Outro fator no qual pode se dizer que é um estímulo a competitividade e um benefício aos cofres da Administração Pública é o fato de os participantes darem lances sob outras propostas, a característica de o pregão eletrônico ser feito de forma online atrai licitantes de vários lugares sem que os mesmos precisem se deslocar. Além de dar uma cara mais inovadora e uma celeridade ao certame, o pregão reduz custos e entrega o bem desejado pelo órgão de forma mais ágil.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do tema abordado, inicialmente as principais características e conceitos da licitação são importantes para a compreensão das fraudes e quais partes da licitação elas atingem, incluindo as modalidades e os detalhes que cada uma possui seja referente ao valor do objeto ou a situação em que ela será usada, há também as situações em que não será necessário o ato da licitação, ou seja, a dispensa e a inexigibilidade serão as exceções nos casos específicos mencionados na lei.

Em todos os entes capazes de executar o procedimento licitatório haverá casos de agentes e administradores que irão agir de má-fé se aproveitando das competências e poderes que são atribuídos a sua pessoa e praticarão atos como o desvio de recurso e a aquisição de bens e serviços sem a organização do certame, de acordo com o que foi apresentado no trabalho a educação dos servidores públicos para conhecer a lei é algo que causará o aprimoramento da mão de obra

gerando uma visão mais ampla e cuidadosa sob os impactos de um procedimento licitatório bem executado e como o coletivo será beneficiado, por isso a importância da aplicação de seminários e campanhas com informativos contendo as penas que serão impostas aos infratores.

Uma das medidas em que se pode evitar fraudes é por meio da elaboração do edital desde que seja feito de modo correto sem espaço para interpretações dúbias, para isso o fator pessoal conta, ou seja, empenhados e íntegros já há uma diminuição na possibilidade de ocorrência de atos ilícitos. É um pouco longe de nossa realidade imaginar que não haverá nenhuma fraude, é um processo lento mas que já vem demonstrando melhorias se compararmos a antigamente, é necessário sempre haver o aperfeiçoamento juntamente com a atualização de novos métodos e pesquisar no combate as fraudes fazendo com que dessa forma podemos usufruir de mais Administrações Públicas transparentes e atenciosa aos cidadãos.

Conclui-se que o investimento na capacitação em comissões de licitação, pregão e órgãos responsáveis pela fiscalização de controle interno, análises contratuais, diligências e por fim mas não menos importante zelar sempre para uma Administração Pública transparente são fundamentos importantes para eliminar fraude e corrupção do certame licitatório.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, MÁRIO P.; MEDEIROS, HUMBERTO J. DE; BARBOZA, MÁRCIA N. **O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no combate à corrupção**. Brasília: Ministério Público Federal, 2006.

Ação Penal Nº 2013.0001.008550-4 Disponível em: <<https://jurisprudencia.juristas.com.br/jurisprudencias/post/tipi-2013-0001-008550-4>>

ACÓRDÃO 0758/2015 Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53616/fraudes-no-processo-licitatario-e-suas-medidas-preventivas-anlise-das-principais-fraudes-ocorridas-a-partir-de-dados-do-tribunal-de-contas-da-unio-no-ano-de-2018>>

ALEXANDRINO, Marcelo, e VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 25º ed. São Paulo. Forense, 2017.

Apelação: 00001176520127070007 PE Disponível  
em: <<https://stm.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/432350641/apelacao-ap-1176520127070007-pe>>

BATISTA, N.C. **Procedimentos de licitação como mecanismo de melhoria da qualidade dos gastos públicos**. Brasília-DF, 45 f. Instituto Serzedello Côrrea. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. decreto nº 3.555/2000, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm)

BRASIL. Decreto nº 5.450/2005, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate a Fraude e Corrupção**. 2. Ed. 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Federal n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966: Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Federal n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da

Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Lei Federal n.º 10.520/02, de 17 de julho de 2002: Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/2002/L10520.htm>>.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Decreto n.º 5.504, de 05 de agosto de 2005: Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM)>. Acesso em 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Controladoria Geral da União. Sistema de Registro de Preços, Perguntas e Respostas.** Brasília: 2014. Disponível em:

<<https://www.ufpe.br/documents/38954/733299/CGU-Sist-Reg-Precos-2014.pdf/dde3f99f-1b76-48ea-a111-29193b43c093>>. Acesso em: 10.maio.2020.

CAMPITELI, Marcus Vinicius. **Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos "jogos de planilha" em obras públicas.** Dissertação (Dissertação em estruturas e construção civil) - UNB. Brasília, p. 37. 2006.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 4º. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FAGUNDES. M. Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário.** 7ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FAZZIO Júnior, Waldo. **Fundamentos de direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FREITAS, Luciano Pinto. **A questão da improbidade administrativa por fraude a licitação**. Âmbito Jurídico.S.L. 2017.

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

JUS BRASIL; **Princípios da obrigatoriedade da licitação e da legalidade**.

Disponível

em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=PRINC%C3%8DPIOS+DA+OBRIGATORIEDADE+DA+LICITA%C3%87%C3%83O+E+DA+LEGALIDADE>> Acesso em 12.maio.2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**.15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Leitura introdutória sobre corrupção e controle**, Brasil Revista do Tribunal de Contas da União, v. 35, n. 103, 2005.

**Lei Complementar 123/06**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm)>.

LINO, R. **Crimes contra a administração pública possíveis no processo de licitação**. 10 de novembro de 2008. 75 f. Fundação Universidade Regional de Blumenau. Blumenau – SC.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 113

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 3º ed. São Paulo, Saraiva,2013

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. atual. São Paulo: Malheiros , 2013.

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos**. 8º ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 3º ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 4º. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2013

OLIVEIRA, A. **Licitações: fraudes comuns na aquisição de bens, enquadramento legal e procedimentos preventivos**. 12 de junho de 2020. 118 f. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis – SC.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo sancionador**. 3. Ed rev, atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

PESTANA, Marcio. **Licitações públicas no Brasil: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 3º. ed. São Paulo: Saraiva, 2011

R.E – Resp 832.929/SP Disponível em:<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9830/recurso-especial-resp-832929>

SILVA, José Afonso da (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, São Paulo: Malheiros Editora, 2020.

TJ-MG - APR: 10498130007053001 MG Disponível em:<<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/376423590/apelacao-criminal-apr-10498130007053001-mg>

TRF-1 - ACR: 586 AM 1998.32.00.000586-1 Disponível em:<<https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2239048/apelacao-criminal-acr-586-am-19983200000586-1>