



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP

TIAGO GOMES DE SOUZA

INDÍCIOS DE FRAUDES EM ALGUNS PROCESSOS
LICITATÓRIOS NO DISTRITO FEDERAL:
brechas nas leis e soluções preventivas e corretivas

Brasília – DF

2015

TIAGO GOMES DE SOUZA

**INDÍCIOS DE FRAUDES EM ALGUNS PROCESSOS
LICITATÓRIOS NO DISTRITO FEDERAL:
brechas nas leis e soluções preventivas e corretivas**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública.

Orientador: Doutor, Ronni Geraldo Gomes
de Amorim

Brasília – DF

2015

TIAGO GOMES DE SOUZA

**INDÍCIOS DE FRAUDES EM ALGUNS PROCESSOS
LICITATÓRIOS NO DISTRITO FEDERAL:**
brechas nas leis e soluções preventivas e corretivas

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APROVADO PELA SEGUINTE
COMISSÃO EXAMINADORA:

Doutor, Ronni Geraldo Gomes de Amorim
Universidade de Brasília – UnB
Professor-Orientador

Mestre, Átila Rabelo Tavares da Câmara
Universidade de Brasília – UnB
Professor-Examinador

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho ao meu filho Luiz Henrique que irá nascer em Julho do presente ano, a minha esposa, ao meu irmão e aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pela oportunidade de graduar-me em Administração Pública.

Agradeço a minha esposa e companheira Nelma por me apoiar, compreender e dar os puxões de orelha.

Agradeço a todos os meus familiares, amigos, tutores, orientadores e colegas do curso.

“Sonhos determinam o que você quer.
Ação determina o que você conquista.”

Aldo Novak

RESUMO

O atual sistema de Licitação existente no país surge com a Constituição Federal de 1988. A licitação é um processo administrativo que visa assegurar igualdade de condições a todos que queiram realizar um contrato com o Poder Público. A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame ao maior número possível de concorrentes. Este trabalho visa apresentar os conceitos sobre licitações públicas, perpassando pelo percurso da Administração Pública, suas modalidades, funções e as principais fraudes que ocorrem em seu meio e as formas de sanções e penalidades para as mesmas.

Palavras-chave: Administração Pública- licitações- fraudes

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Modalidades de Licitações e seus respectivos valores	15
Tabela 2: Relação das irregularidades identificadas em licitações pelo TCDF.	21
Tabela 3: Atos praticados pelo MPDFT na área criminal em 2003.	25
Tabela 4: Quantidade de compras públicas, segundo o tipo de processo – Órgãos SISG.....	26
Tabela 5: Valor das compras públicas, segundo o tipo de processo – Órgãos SISG.	26

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CGDF – Controladoria Geral do Distrito Federal
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CRA – Conselho Regional de Administração
CRC – Conselho Regional de Contabilidade
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DF – Distrito Federal
GDF – Governo do Distrito Federal
MP – Ministério Público
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPU – Ministério Público da União
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs – Organizações Não Governamentais
SECI – Secretaria de Controle Interno
SISG – Sistema de Serviços Gerais
STC – Subsecretaria de Controle Interno
TCs – Tribunais de Contas
TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Formulação do problema.....	12
1.2	Objetivo Geral.....	13
1.3	Objetivos Específicos	13
1.4	Justificativa	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1	Licitações públicas.....	15
2.1.1	Tipos de licitações	15
2.1.2	Modalidades licitatórias	16
2.2	Fraudes	18
2.3	Falhas na Lei 8.666/93	19
2.4	Meios de controle	20
3	MÉTODO DE PESQUISA	21
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	21
3.2	Caracterização do objeto do fenômeno de estudo	22
3.3	População e amostra.....	24
3.4	Procedimentos de coleta e de análise de dados	25
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	26
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
	REFERÊNCIAS.....	35

1 INTRODUÇÃO

As licitações públicas são procedimentos usados pela Administração Pública para contratação de terceiros, seja uma contratação de obras, aquisição de bens, alienações, locações ou prestações de serviço. É o procedimento administrativo que tem por objetivo verificar, entre vários fornecedores habilitados, quem oferece melhores condições para a aquisição de bem ou serviço de menor preço e/ou de maior qualidade ou, ainda, melhor técnica.

[...] licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 2004, p. 485).

Com isso, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93), em seu artigo 14, disciplina, de forma objetiva, como a Administração Pública deve realizar qualquer compra. Preliminarmente ela deve curvar-se a dois princípios fundamentais, quais sejam: a definição precisa do seu objeto e a existência de recursos orçamentários que venham a garantir o pagamento resultante, pois não pode haver despesa sem o correspondente recurso em respeito ao princípio do equilíbrio. Como regra, os entes públicos devem realizar os procedimentos de contratos e de licitações para a aquisição de bens e serviços, por ordem do artigo 35, inciso XXI da Constituição Federal, com exceção do processo de dispensa (a licitação é facultativa) e inexigibilidade (a licitação não é possível) de licitação que define o profissional ou empresa a se contratar, junto a quem serão obtidos os bens e serviços de necessidade do ente público. Entretanto, deve-se considerar que nem toda despesa será executada a partir de um procedimento licitatório: nesse ponto, pode-se citar, por exemplo, o pagamento de pessoal e de encargos sociais, ou a amortização da dívida.

O artigo 3º, da Lei 8.666/93, disciplina que a finalidade básica da licitação é o atendimento do interesse público, por meio da busca da proposta mais vantajosa para os órgãos e entidades da Administração Pública, observando-se os princípios

constitucionais da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório (edital), do julgamento objetivo e de todos os demais princípios que lhe são correlatos, com o fim de não haver nenhum tipo de fraude.

Dentre os principais tipos de fraudes que podem ocorrer na licitação pública, temos o superfaturamento (cobrança de preços superiores aos praticados no mercado), atos que atentam contra o princípio da probidade administrativa (que engloba o desrespeito aos princípios da Administração, o enriquecimento ilícito e os atos que causam prejuízo ao erário), realização de dispensa e inexigibilidade de licitação em conluio com empresas e servidores públicos, concorrência desleal, a contratação irregular de fundações e Organizações Não Governamentais (ONGs) e contratações de serviços fantasmas (inexistentes).

Diante desse contexto, essa pesquisa teve por objeto de estudo identificar, analisar e discutir as lacunas encontradas no nosso ordenamento jurídico que possibilitam a incidência de fraudes nas diversas modalidades de licitação na capital federal e no seu entorno.

1.1 Formulação do problema

De acordo com o entendimento de Meirelles (2005, P.18), a licitação pública é um seqüência de atos vinculantes para a Administração Pública.

Licitação pública é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade dos negócios administrativos. (MEIRELLES 2005, p.18).

Silva (1994) ratifica que a ideia da licitação é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública e ainda comenta que é um princípio instrumental que visa à moralidade administrativa e ao tratamento isonômico dos participantes da licitação.

Portanto, a Lei 8.666/93 orienta os responsáveis pelas licitações a agirem dentro da legalidade, sob o risco de punição. Conforme a lei, a licitação deve ser transparente, sem influências de cunho pessoal, sem favoritismo e sem falhas de fiscalização durante a etapa de avaliação e controle.

Nessa perspectiva, temos a seguinte pergunta norteadora para esse projeto: apesar de todo um regramento jurídico, como ocorrem, usualmente, as fraudes nos procedimentos licitatórios da Administração Pública em Brasília?

1.2 Objetivo Geral

Identificar, analisar e discutir as lacunas usualmente encontradas no ordenamento jurídico brasileiro que possibilitem a incidência de fraudes nas diversas modalidades de licitação em Brasília e propor ações preventivas e corretivas.

1.3 Objetivos Específicos

Descrever especificidades do processo licitatório (conceitos, modalidades, objetivos, requisitos técnicos e legais, princípios, penalidades etc.) no contexto das organizações que integram a capital federal; realizar levantamento de irregularidades em processos licitatórios registrados e julgados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); identificar, tipificar e classificar as causas das fraudes (motivação, lacunas legais, composição e capacidade técnica da comissão, natureza e urgência da contratação etc.); e identificar, propor e estimular os canais que favoreçam a interação da sociedade com o poder público, como forma de intensificar o registro de denúncias e o controle social da ação governamental.

1.4 Justificativa

Mello (2008) ensina que a licitação deve sempre se pautar pelos princípios explícitos na Lei 8.666/93 (legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, competitividade, isonomia e moralidade), além de outros implícitos e explícitos no nosso ordenamento jurídico. Segundo o princípio da moralidade, o procedimento licitatório deve estar de acordo com os padrões éticos, de forma que a Administração e os licitantes desenvolvam um comportamento correto, liso e honesto. Além disso, todo o procedimento licitatório deve ser acompanhado da etapa de controle e avaliação de despesa que compreende a fiscalização realizada pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Mas infelizmente, no Brasil, observando os fatos que frequentemente são noticiados, vemos que o atendimento aos princípios das licitações e da lei que as rege é desrespeitado descaradamente. Isso acontece porque ocorre um grande número de investigações e denúncias sobre fraudes nestes procedimentos, tornando-se comum a ideia de que muitas das licitações, ou a consequente execução contratual, estão envolvidas de algum tipo de fraude (envolvendo, por exemplo, corrupção, desvios de verbas, mau uso dos recursos públicos etc.).

Na Lei de Licitações foram instituídas a dispensa e a inexigibilidade como exceções a regra de licitar, porém essas exceções viraram regras como mais um meio de facilitar as fraudes. A licitação tornou-se uma maneira segura de fraudar, porque é fácil manipular qualquer licitação por meio de manipulação da lei, de pessoas e produtos.

Diante desse cenário, a presente pesquisa é relevante para discutir, levantar informações e identificar soluções sobre um tema de grande importância, pois o gestor público poderá utilizá-lo como ferramenta de consulta e apoio para suas atividades como responsável pela licitação ou pela fiscalização e controle, primando pela honestidade e eficiência, com o fim de beneficiar o setor público e a sociedade como um todo, que sofre as consequências de uma Administração Pública envolvida em fraudes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Licitações públicas

As licitações públicas são dotadas de vários procedimentos formais que devem estar de acordo com as leis. Para Merton (1970), o excesso de formalismo é a mais gritante disfunção da burocracia na Administração Pública, mas o tipo ideal de burocracia weberiana, segundo Chiavenato (2003), tinha como uma das características a previsibilidade do seu funcionamento, contribuindo para a obtenção de maior eficiência organizacional.

Maurano (2004) lembra que a licitação recebeu status de princípio constitucional depois da promulgação da Constituição de 1988, devendo ter observância obrigatória por parte da Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse princípio está intimamente ligado aos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público, pois esses são os princípios norteadores da atividade estatal.

Em todo caso, a licitação pública, conforme Angélico (1994), é o procedimento administrativo que serve para selecionar a proposta mais vantajosa dos fornecedores qualificados para a Administração. Para isso, existem diversas modalidades licitatórias de acordo com: o valor do bem; a compra ou o serviço; e o tipo.

2.1.1 Tipos de licitações

Os tipos de licitações são aplicáveis a todas as modalidades de licitações, exceto para o concurso. Os tipos podem ser: menor preço (ganha o licitante que apresentar o bem ou o serviço de acordo com o edital e com o menor valor); melhor técnica; técnica e preço; e maior lance ou oferta (para alienação de bens ou concessão de direito real de uso).

2.1.2 Modalidades licitatórias

O art. 22 da Lei 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitações: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As modalidades concorrência, tomada de preço e convite são hierarquizadas de acordo com a complexidade de seus procedimentos e no valor dos contratos a serem celebrados.

Para Alexandrino e Paulo (2010), a concorrência é a mais complexa das modalidades, presta-se à contratação de obras, serviços e compras de qualquer valor e geralmente é utilizada para compra de imóveis, alienação de imóveis públicos, licitações internacionais, contratos de serviços públicos e contratos de parcerias público-privadas (PPP). Como características, essa modalidade possui uma fase de habilitação preliminar posterior à publicação do resumo do edital e tem a possibilidade de inversão nas fases de habilitação e julgamento para celebração de contratos de PPP e de concessão de serviços públicos.

A modalidade tomada de preços serve para celebração de contratos relativos a obras, serviços e compras de menor vulto do que as exigidas na modalidade concorrência. Segundo a Lei 8.666/93, em seu 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. Os interessados podem se inscrever até três dias antes da data do recebimento das propostas.

O convite é utilizado na licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, sendo escolhidos e convidados, no mínimo, 3 cadastrados. Podem participar aqueles que não são cadastrados, que demonstrarem interesse em até 24 horas antes da apresentação das propostas. É utilizada para contratações de menor valor, sendo assim mais simples em seu procedimento.

A modalidade concurso é diferente do concurso público realizado para provimento de funções, cargos e empregos públicos.

[...] concurso como 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 dias (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 597).

Por fim, concurso é realizado segundo a natureza do objeto e não o valor do contrato, além de ser preferível em contratos de prestações de serviços técnicos profissionais especializados.

O Leilão é a modalidade de licitação para venda de bens móveis inservíveis para a Administração Pública, produtos legalmente apreendidos ou penhorados e bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento. Ganha o interessado que oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação dos bens. Essa modalidade está limitada ao valor de R\$650.000,00, acima disso deve-se utilizar a concorrência.

Além das cinco modalidades de licitações citadas, foram criadas posteriormente a essas mais duas modalidades: Pregão e Consulta.

Segundo Alexandrino e Paulo (2010), o pregão é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, por meio de propostas e lances em sessão pública, disputada entre quaisquer licitantes, sem limite no valor estimado para contratação, sendo utilizado como critério de julgamento o menor preço da proposta. Essa é uma modalidade pouco complexa e conseqüentemente a mais rápida e mais barata nas contratações de bens e serviços comuns. Além disso, existem dois tipos de pregões: o pregão eletrônico (permite disputa à distância e possui maior abrangência de interessados) e pregão presencial.

Conforme o art. 37 da Lei 9.986/00, a modalidade de licitação consulta é utilizada apenas pelas agências reguladoras, que a utilizará, preferencialmente, para a contratação de bens e serviços não comuns e que não sejam obras e serviços de engenharia civil. Esta modalidade é regrada pela Lei 9.472/97, que criou a ANATEL, a primeira agência reguladora a utilizá-la.

As modalidades licitatórias configuram-se em maneiras diferentes de conduzir os procedimentos licitatórios. As modalidades concorrência, tomada de preços e convite possuem os limites de preço determinados pelo valor das contratações e com valores estabelecidos pela Lei nº 9.648/98, descritos na tabela a seguir.

Artigo	Inciso	Alínea	Valor (R\$)	Modalidade de Licitação
23	I	A	150.000,00	Obras/Serviço Engenharia CONVITE
		B	1.500.000,00	TOMADA DE PREÇOS
		C	1.500.000,00	CONCORRÊNCIA
	II	A	80.000,00	Compras/Outros Serviços CONVITE
		B	650.000,00	TOMADA DE PREÇOS
		C	650.000,00	CONCORRÊNCIA
24	I	-	15.000,00	Dispensa Licitação Obras/Serviço Engenharia
		-	8.000,00	Compras/Outros Serviços
	Único	-	30.000,00	Dispensa Licitação Obras/Serviço Engenharia
		-	16.000,00	Compras/Outros Serviços

Tabela 1: Modalidades de Licitações e seus respectivos valores

Fonte: COMPRASNET (2015)

2.2 Fraudes

Fraude, segundo o Dicionário Aurélio (1996), significa logro, abuso de confiança, ação praticada de má fé, contrabando, clandestinidade, falsificação e adulteração.

Portanto, algumas fraudes são listadas por Fazzio (2002): firmar em contrato condições essenciais que não estavam previstas no procedimento licitatório; quando a licitante declarada vencedora desatender às condições de habilitação e apresentação da proposta, mesmo que o objeto do certame esteja homologado, adjudicado, fornecido e/ou pago; e quando a publicação de mudança do endereço para a entrega dos envelopes de habilitação e proposta ocorre em veículo não adequado ao alcance dos eventuais interessados.

Já para Carvalho (2015) há fraude quando ocorre o fracionamento de licitações e aditamentos irregulares, pois quanto maior o valor, maior a complexidade do processo. Na modalidade convite, o ordenador de despesas tem a possibilidade de convidar “amigos” para participar do certame, não havendo necessidade de ampla divulgação do certame como deve ocorrer na concorrência. Como a modalidade convite comporta gastos de até R\$ 80.000,00 (salvo obras e serviços de engenharia, que vai até R\$ 150.000,00), são feitas compras nessa modalidade quando deveriam pertencer às modalidades tomadas de preço ou concorrência, a fim de viabilizar os esquemas, impedindo a participação de outros interessados que poderiam apresentar propostas mais interessantes para a Administração.

Além disso, as improbidades administrativas não ocorrem apenas durante a fase licitatória, pois os fornecedores que não concluíam com o administrador público recebem o pagamento com grande atraso ou não recebem, tendo que recorrer à via judicial. Conforme colocado por Carvalho (2015), esse é um dos motivos pelos quais os preços oferecidos ao setor público muitas vezes são maiores que os praticados na iniciativa privada, pois os empresários inserem no preço o risco do negócio.

2.3 Falhas na Lei 8.666/93

Binenbojm (2006) afirma que a Lei de licitações brasileira é reconhecida mundialmente como uma das piores leis de licitações do mundo, sendo um exemplo de lei com academicismo barato, sem foco em resultados. Consequentemente, as contratações são feitas com prazos longos, altos riscos jurídicos e preços contratuais muito acima das médias do mercado.

Para Pereira (2010) o preço acima do normal nas licitações é um problema decorrente da exigência de diversos documentos que comprovem a qualificação jurídica, técnica, econômico-financeira e fiscal dos licitantes, consequentemente o procedimento licitatório passa a consumir maior parte do tempo em atividades de fiscalização de impostos e taxas federais, em vez de focar na proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

2.4 Meios de controle

Segundo Alexandrino e Paulo (2007), 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.

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).

Carvalho (2015) cita os Tribunais de Contas (TCs) como órgãos técnicos auxiliares do Parlamento, que acompanham e fiscalizam os gastos públicos. Assim, competem aos TCs a verificação dos atos praticados na arrecadação de receitas, execução de despesas, contratação de pessoal e controle do patrimônio, verificando o atendimento da legislação aplicável à legitimidade dos gastos e à efetividade.

Assim, as licitações públicas possuem vários procedimentos regrados por leis, que devem ser obedecidas tanto pelas organizações públicas quanto pelas organizações privadas, sob pena de receberem sanções quando identificada alguma fraude pelos meios de controle existentes (interno, externo e popular).

3 MÉTODO DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A presente pesquisa visa coletar dados e obter informações em relação aos processos que circularam no período de 2007 a 2011 no TCDF, da ocorrência de fraudes provenientes do aproveitamento das falhas nas leis de licitações e da situação de impotência frente aos fraudadores.

Segundo Kerlinger (1980), a pesquisa é uma investigação sistemática, controlada, empírica e crítica, com proposições hipotéticas sobre as supostas relações existentes entre os fenômenos naturais.

Dentre os vários tipos de pesquisas, foi adotada, quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa documental. Segundo Gil (2008) a pesquisa documental é bem parecida com a pesquisa bibliográfica. A diferença entre elas está na natureza das fontes, pois a pesquisa documental utiliza materiais que não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Além de analisar os documentos de “primeira mão” (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já foram processados, mas podem receber outras interpretações, como relatórios de empresas, tabelas etc.

Esta pesquisa pode servir como suporte para futuras consultas de pesquisadores que visam colher dados sobre o assunto e buscar soluções para os problemas encontrados.

3.2 Caracterização do objeto do fenômeno de estudo

Foi pesquisado sobre os processos licitatórios no âmbito do Distrito Federal (DF). Esses processos licitatórios devem estar de acordo com os ditames da Lei das Licitações e Contratos administrativos (Lei 8.666/93), pois os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo DF são subordinados ao regime desta Lei.

Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

No âmbito do Poder Executivo do DF, o controle interno é realizado pela Subsecretaria de Controle Interno (STC) no tocante às funções de auditoria previstas no art. 2º, § 1º do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, procedendo à análise e à fiscalização orçamentária, financeira, contábil, patrimonial, operacional e de atos de pessoal nos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade.

A STC também tem a competência para avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas, realizados à conta de recursos oriundos dos orçamentos do DF e recursos externos, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento.

As atividades de controle interno compreendem a realização, pela STC, de fiscalizações por auditorias e inspeções nos órgãos e entidades do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal (GDF); a fiscalização do Planejamento Anual de Auditoria (Decreto no 32.840/2011); a análise de processos específicos a exemplo dos relacionados a Tomadas e Prestações de Contas Anuais dos Gestores e do GDF, Tomadas de Contas Especiais e Contratos de Gestão; a elaboração de relatórios relacionados à atividade de avaliação de programas de governo, quanto à eficácia e eficiência da gestão governamental e de outros relatórios específicos para compor a prestação de contas anual do governador.

São realizadas ainda fiscalizações compreendendo auditorias e inspeções na área de pessoal ativo, análises de processos de aposentadorias, pensões, reformas e orientações relacionadas a atos de pessoal dos órgãos e entidades do GDF e respostas a consultas e diversas orientações quanto à execução orçamentária e financeira.

Além da STC, existe a Corregedoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), criada em 27/12/02 por meio da Lei distrital nº 3.105, modificada pela Lei nº 3.163/03. É, portanto, o órgão central do Sistema de Correição, Auditoria e Ouvidoria do DF.

A CGDF tem como atribuições, entre outras: dar assistência direta e imediata ao Governador do DF nos assuntos e providências relativos à defesa do patrimônio público; corrigir os possíveis desvios de conduta de servidores, por meio de sindicâncias, processos administrativos disciplinares e tomadas de contas especiais; e atender as reclamações da sociedade quanto à prestação de serviços pelos órgãos e entidades do GDF.

No âmbito do Judiciário, o controle é exercido pela Secretaria de Controle Interno (SECI), que integra a estrutura organizacional da Administração do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) e é a unidade administrativa legalmente criada como responsável pela direção, coordenação dos trabalhos, orientação e acompanhamento do Controle Interno.

Os principais objetivos da SECI é: garantir, com razoável segurança, a regularidade dos atos de gestão; promover a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; promover o fortalecimento dos controles internos das unidades administrativas; minimizar os riscos inerentes ao processo de contratação; monitorar o cumprimento das determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ao TJDF; e manter a equipe capacitada e motivada.

Já no âmbito do Legislativo existe o TCDF que é um tribunal administrativo. Vincula-se, por sua missão, ao Poder Legislativo local, mas é órgão autônomo, que tem por atribuição auxiliar tecnicamente a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) no exercício do Controle Externo das contas públicas, zelando pela boa e regular aplicação dos recursos públicos do DF. Suas competências são: apreciar as contas do Governador do DF; julgar as contas dos responsáveis pela administração de dinheiros, bens e valores do DF; apreciar a legalidade dos atos de admissão e aposentadoria de pessoal; realizar inspeções e auditorias nas unidades dos Poderes Executivo e Legislativo local; aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas.

As contas da CLDF são julgadas pelo Tribunal, e as do TCDF, pela Câmara, pois todo aquele que utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiros, bens e valores públicos está constitucionalmente obrigado ao dever de prestar contas de sua administração (art. 70, parágrafo único, CF/88).

3.3 População e amostra

O procedimento de amostra adotado foi uma das citadas por Gil (2008), ou seja, a pesquisa documental, consultando informações de irregularidades graves identificadas por meio do sítio do TCDF, tomando 12 processos do tribunal que versam sobre licitações com indícios de irregularidades apreciados no período de 2007 a 2011. A busca desses processos foi feita por meio da plataforma de busca do próprio sítio do tribunal, cujo assunto versava sobre licitações. Foram escolhidos

os processos com mais decisões, ou seja, os casos mais avançados, inclusive os com decisões de mérito final.

Não serão citados nomes de pessoas, empresas e nem de órgãos públicos, apenas os números e o respectivo ano dos processos serão mencionados. Portanto, esses documentos eletrônicos poderão ser consultados no próprio sítio do tribunal.

Para subsidiar a amostra, foram extraídas algumas tabelas com dados estatísticos diretamente dos sítios do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e de documentos internos do Compras Governamentais.

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A coleta de dados foi realizada via acesso aos sítios eletrônicos disponíveis ao público, incluindo os dados oficiais do TCDF. A coleta de dados via pesquisa documental é marcada por características qualitativas, pois a coleta é baseada em dados oficiais publicadas no sítio <http://www.tc.df.gov.br/>.

Os dados coletados foram analisados para atender aos objetivos da pesquisa, ou seja, analisar o problema da pesquisa, ter a noção da gravidade do problema, relacionar os casos mais frequentes e propor soluções, com a finalidade de sanar ou amenizar o problema numa Lei tão importante no âmbito dos órgãos públicos localizados no DF.

Alguns desses dados são processos apreciados pelo TCDF que versam sobre licitações; outros são dados estatísticos sobre feitos recebidos na área criminal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), discriminados por assunto, sendo relevantes os crimes contra a Lei de Licitações; e outros dados são de documentos internos do Compras Governamentais, cujo conteúdo inclui valores numéricos e monetários das modalidades licitatórios do período de 2008 a 2014.

Os dados do TCDF foram organizados numa tabela, analisados conforme o processo, penalidade, tipo de licitação, modalidade de licitação, tipo de serviço e, principalmente, o tipo de irregularidade. Todos esses itens estão separados por coluna, detalhando individualmente os 12 processos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a verificação dos processos no sítio do TCDF - sobre o assunto irregularidades nas licitações realizadas no DF – temos como correlação as irregularidades praticadas, as sanções aplicadas, o tipo de licitação, a modalidade e o objeto da licitação. Dessa forma, podemos verificar os tipos de irregularidades, frisar as mais comuns e as respectivas penalidades, em alguns casos.

PROCESSO	IRREGULARIDADE	PENALIDADE	TIPO DE LICITAÇÃO	MODALIDADE	SERVIÇO
31232/08	Superfaturamento	Condenado a ressarcir os valores	Menor preço	Concorrência	Obra
40946/07	Execução de serviços não previstos no edital e contrato	Aplicação de Multa aos infratores	Menor preço	Concorrência	Obra
	Alterações no contrato e orçamento sem formalização	Aplicação de Multa aos servidores infratores			
18970/08	Contagem duplicada de serviços	Condenado a ressarcir os valores	Menor preço	Concorrência	Obra
	Indevida majoração do quantitativo de serviços	Aplicação de Multa aos infratores			Obra
17854/09	Superestimativa	Condenado a ressarcir os valores	Menor preço	Concorrência	Obra
	Superfaturamento	Aplicação de Multa aos infratores			
2258/08	Assunção de obrigações diretas acima dos limites definidos na Lei Orcamentária	Aplicação de Multa aos servidores infratores	Menor preço	Pregão Eletrônico	Aquisição de material e serviços
9470/11	Superfaturamento	Aguardando	Menor preço	Concorrência	Obra
30101/10	Superestimativa	Aguardando	Menor preço	Concorrência	Obra
	Atrasos				
31531/10	Superestimativa	Aguardando	Menor preço	Concorrência	Obra
	Falhas na qualidade				
	Serviços não previstos nos projetos				
18970/08	Duplicidade de serviços	Aguardando	Menor preço	Concorrência	Obra
	Duplicidade de despesas				
8260/09	Preços irregulares	Aguardando	Menor preço	Concorrência	Obra
	Ações antieconômicas				
1456/08	Falhas de fiscalização	Aguardando	Menor preço	Concorrência	Obra
	Reajuste indevidos dos preços				
	Serviços não previstos nos projetos				
17854/09	Superestimativa	Aguardando	Menor preço	Concorrência	Obra

Tabela 2: Relação das irregularidades identificadas em licitações pelo TCDF.

Fonte: Tribunal de Contas do Distrito Federal (2015).

Infere-se dos poucos dados da tabela 2 que a superestimativa e o superfaturamento são os casos mais frequentes, mesmo a modalidades de licitação sendo a concorrência do tipo menor preço.

Para Lima (2008) o superfaturamento é a irregularidade que ocorre quando se executa e paga por serviços de uma obra ou contrato com sobrepreço ou que não

foram executados total ou parcialmente (quando os quantitativos medidos são maiores que os efetivamente executados). Já a superestimativa (sobrepço), para o mesmo autor, ocorre quando o preço global de um contrato ou preços unitários de uma obra ou serviço encontram-se injustificadamente superiores aos preços praticados no respectivo mercado.

Complementarmente, segue um dado estatístico do relatório anual do MPDFT referente ao ano de 2013, que aborda vários tipos de crimes, destacando-se o crime da lei de licitações. Apesar de a porcentagem ser baixa em relação aos outros crimes, o mesmo não deve ser ignorado.

Feitos Recebidos e Movimentos / Atos Praticados pelo MPDFT na área criminal em 2013 por assunto - IP e TC					
Assunto	Percentual (%) do Volume de IPs e TCs recebidos pelo MPDFT	Baixa	Manifestação	Arquivamento	Denúncias
Total	100,00%	65.045	73.607	31.474	19.755
CRIMES CONTRA A VIDA (Assuntos: 3369)	6,98%	11.658	2.201	867	979
LESÃO CORPORAL (Assuntos: 3385)	10,47%	6.422	9.245	3.855	2.726
CRIMES CONTRA A HONRA (Assuntos: 3394)	12,76%	5.881	11.465	5.006	2.238
CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO (Assuntos: 3415)	15,69%	17.117	8.508	2.885	6.313
CRIMES CONTRA A PROPRIEDADE INTELECTUAL (Assuntos: 3442)	0,35%	316	223	103	116
CRIMES CONTRA A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO (Assuntos: 3444)	0,04%	13	47	11	3
CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL (Assuntos: 3463)	2,85%	3.255	1.335	514	514
CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA (Assuntos: 3491)	0,24%	228	150	46	48
CRIMES CONTRA A PAZ PÚBLICA (Assuntos: 3520)	0,17%	254	129	20	41
CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA (Assuntos: 3523)	1,47%	1.944	699	181	447
CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Assuntos: 3547, 5874)	4,61%	2.713	4.840	1.435	651
CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA (Assuntos: 5874)	1,95%	1.274	1.711	600	337
CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS (Assuntos: 5876)	0,00%	6	6	0	1
CRIMES DE RESPONSABILIDADE (Assuntos: 3604)	0,00%	1	0	1	0
CRIMES CONTRA A ECONOMIA POPULAR (Assuntos: 3605)	0,02%	11	13	1	3
CRIMES DE ABUSO DE AUTORIDADE (Assuntos: 3606)	0,18%	178	97	58	9
CRIMES DE TRÁFICO ILÍCITO E USO INDEVIDO DE DROGAS (Assuntos: 3607)	8,14%	3.396	9.856	1.973	1.722
CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (Assuntos: 3608)	0,00%	0	2	1	0
CRIMES RESULTANTE DE PRECONCEITO DE RAÇA OU DE COR (Assuntos: 3609)	0,01%	11	6	1	2
CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA (Assuntos: 3614)	1,42%	1.151	1.142	393	98
CRIMES CONTRA A ORDEM ECONÔMICA (Assuntos: 3615)	0,01%	9	7	3	1
CRIMES CONTRA AS RELAÇÕES DE CONSUMO (Assuntos: 3616)	0,09%	69	69	37	2
CRIMES CONTRA O MEIO AMBIENTE E O PATRIMÔNIO GENÉTICO (Assuntos: 3617)	1,50%	2.272	1.071	252	98
CRIMES DE LAVAGEM OU OCULTAÇÃO DE BENS, DIREITOS OU VALORES (Assuntos: 3618)	0,01%	30	3	0	5
CRIMES DE TORTURA (Assuntos: 3631)	0,08%	120	35	14	9
CRIMES DE TRÂNSITO (Assuntos: 3632)	8,80%	3.960	5.588	4.456	1.960
CRIMES DO SISTEMA NACIONAL DE ARMAS (Assuntos: 3633)	1,54%	1.272	1.118	253	1.088
CRIMES PREVISTOS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Assuntos: 3634)	0,35%	289	300	75	173
CRIMES DA LEI DE LICITAÇÕES (Assuntos: 3642)	0,04%	81	16	2	3
CRIMES PRATICADOS CONTRA OS ÍNDIOS E A CULTURA INDÍGENA (Assuntos: 3643)	0,00%	0	0	0	0
CRIMES ELEITORAIS E CRIMES ELEITORAIS (Assuntos: 3654, 1142)	0,14%	157	73	31	36
CRIMES AGRÁRIOS (Assuntos: 3651)	0,01%	12	4	0	0
CRIMES PREVISTOS NO ESTATUTO DO IDOSO (Assuntos: 3656)	0,11%	111	95	27	11
PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (Assuntos: 3660)	0,13%	225	79	0	6
CRIMES FALIMENTARES (Assuntos: 3661)	0,00%	0	0	0	0
CRIMES MILITARES (Assuntos: 3664)	0,13%	154	48	29	41
CRIMES CONTRA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA (Assuntos: 1141)	0,00%	0	0	0	0
Demais Tipos Penais	37,70%	26.336	29.669	14.185	5.185
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER (Assuntos: 10949)	16,22%	11.502	14.080	4.928	4.766
CRIME/CONTRAVENÇÃO CONTRA CRIANÇA / ADOLESCENTE (Assuntos: 10950)	0,36%	412	300	43	141
CRIME/CONTRAVENÇÃO CONTRA IDOSO (Assuntos: 10951)	0,08%	83	52	27	1
CRIME/CONTRAVENÇÃO DECORRENTE DE CONFLITO FUNDIÁRIO (Assuntos: 10952)	0,00%	0	0	0	0

Tabela 3: Atos praticados pelo MPDFT na área criminal em 2013

Fonte: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (2015)

No tocante aos dados das tabelas 4 e 5, conclui-se que a quantidade de compras públicas no período de 2008 a 2014 tem diminuído e os valores têm aumentado. O mais interessante é observar que os casos de dispensa e inexigibilidade responderam por 81,7% dos processos de compras (160,9 mil), movimentando 34,4% dos processos de compras (R\$ 21,4 bilhões). A dúvida é saber se realmente houve necessidade de realizar a dispensa ou inexigibilidade, pois podem estar servindo de meios para viabilizar fraudes nas licitações públicas. Cabe aos órgãos competentes fiscalizar quando provocados ou de ofício.

Modalidade	Processos de Compra						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ¹
Concorrência	771	1.319	934	1.086	1.314	1.062	721
Concorrência Internacional	50	44	105	51	40	40	48
Concurso	8	16	16	11	16	11	32
Convite	4.957	1.499	961	621	452	318	244
Dispensa de Licitação	246.635	235.566	211.029	186.301	169.875	158.765	134.628
Inexigibilidade de Licitação	14.048	15.838	16.677	19.742	23.783	24.759	26.338
Pregão Eletrônico	30.865	33.700	33.696	32.357	34.747	36.956	33.837
Pregão Presencial	1.297	1.083	657	334	268	184	158
Tomada de Preços	1.641	1.636	1.334	1.170	1.307	1.073	948
Total	300.272	290.701	265.409	241.673	231.802	223.168	196.954

Tabela 4: Quantidade de compras públicas, segundo o tipo de processo – Órgãos SIG

Fonte: Documento interno do sítio COMPRAS GOVERNAMENTAIS.

Modalidade	Valor de Compra ¹						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ¹
Concorrência	13.456.670.716,80	20.148.909.306,71	16.463.016.572,27	8.008.631.426,66	15.057.952.738,96	5.776.221.842,53	2.510.075.593,45
Concorrência Internacional	214.827.655,73	1.459.691.989,66	1.371.671.541,48	107.939.111,79	167.382.648,26	13.908.112,44	137.860.740,38
Concurso	546.943,35	1.594.752,68	3.951.770,83	1.132.191,29	3.066.040,10	3.772.299,68	18.344.111,88
Convite	239.519.848,77	101.388.785,28	65.529.821,71	41.298.084,29	26.614.847,57	16.638.637,70	11.365.632,50
Dispensa de Licitação	22.214.401.826,92	12.085.428.315,02	15.510.976.924,75	9.602.800.559,63	16.392.404.514,51	10.609.382.707,99	9.760.902.760,71
Inexigibilidade de Licitação	4.713.106.111,70	8.067.063.745,19	10.271.129.033,25	14.459.147.379,11	12.674.627.575,46	13.189.243.110,47	11.640.511.185,63
Pregão Eletrônico	31.231.343.559,10	30.509.445.965,54	38.067.296.304,83	30.951.594.593,43	39.951.669.006,50	46.026.210.766,39	37.087.967.660,63
Pregão Presencial	4.113.109.339,30	4.318.723.462,60	1.744.263.496,34	1.277.914.552,69	1.369.325.512,99	815.980.922,55	567.727.760,65
Tomada de Preços	1.094.512.910,19	964.458.648,60	740.342.634,66	581.376.795,58	602.210.211,91	443.583.287,42	370.733.085,37
Total	77.278.038.911,85	77.656.704.971,29	84.238.178.100,13	65.031.834.694,46	86.245.253.096,25	76.894.941.687,16	62.105.488.531,20

Tabela 5: Valor das compras públicas, segundo o tipo de processo – Órgãos SIG

Fonte: Documento interno do sítio COMPRAS GOVERNAMENTAIS.

Atualmente, as formas de fraudar licitações vêm se aperfeiçoando em velocidade muito maior do que os meios de controle de legalidade.

Observa-se que a licitação considerada a mais importante é a concorrência e talvez por isso ela seja a preferida pelos agentes fraudulentos.

O superfaturamento e a contratação de serviços fantasmas são muito utilizadas para fraudar as licitações e lesar o patrimônio público. Há superfaturamento quando o licitante cobra da Administração Pública um sobrepreço ilegalmente e esta paga um valor além do que realmente deveria ser pela obra ou serviço. Os serviços fantasmas são aqueles que só estão escritos no papel, podendo ser uma obra ou serviço já concluído ou que nunca será realizado.

Para Carvalho (2015), o fracionamento de licitações e aditamentos irregulares é uma das fraudes muito utilizada. Em uma licitação que deveria ser utilizada a modalidade concorrência, por exemplo, o gestor público poderia utilizar a modalidade convite para poder convidar amigos e parentes, não necessitando da ampla divulgação como ocorre com a concorrência. Como o convite comporta gastos no valor de até R\$150.000,00 (para obras e serviços de engenharia), o gestor público realiza dois ou mais convites até que atinja o valor final. Assim, ele impediu a participação de vários interessados, por não ter tido ampla divulgação do certame, prejudicou economicamente o órgão ou entidade pública que poderia ter economizado com a apresentação de propostas mais interessantes de outros licitantes e na economia de escala, caso realizasse o procedimento de uma só vez, pois geralmente reduz-se o valor em compras de grandes quantidades.

De acordo com Fazzio (2002, p.9), “o caráter competitivo é a circunstância que torna a escolha do negócio de interesse da Administração Pública dependente de licitação”. A competição é a essência da licitação, pois esse procedimento só atinge a sua finalidade quando existe mais de um interessado que possa atender a demanda da Administração Pública.

Pelo que foi visto até aqui, conclui-se que a licitação não é uma garantia última e definitiva da probidade administrativa. Aquele que objetiva tirar proveitos indevidos de uma contratação administrativa, em vez de realizar uma simples dispensa de licitação, é muito mais cômodo e seguro articular um procedimento viciado e manipulado. Assim, para alguns a licitação pode ser uma maneira segura de fraudar a Administração, pois não é porque os procedimentos licitatórios foram seguidos que o resultado seja positivo para a Administração.

Segue os crimes de licitação descritos na Lei 8.666/93:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.

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.

Art. 91. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei.

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório.

Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo.

Art. 95. Afastar ou procura afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo.

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.

Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo.

Art. 98. Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito.

Alguns órgãos de controle podem ser procurados pela sociedade para oferecer denúncias de irregularidades ou podem agir de ofício como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, que pode questionar não só a legalidade como também 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 Ministério Público, que deve agir dentro dos prazos legais (GASPARINI, 2011).

Qualquer pessoa pode provocar a iniciativa do Ministério Público, entregando-lhe, por escrito, as informações sobre o fato, ou se verbalmente, será reduzida a termo, assinado por duas testemunhas. Os magistrados, membros dos Tribunais de Contas e titulares dos órgãos do sistema de controle, ao constatarem a ocorrência

dos crimes definido Lei, devem remeter os documentos necessários ao oferecimento da denúncia ao Ministério Público.

Além do Ministério Público, também são capazes de receber denúncias de fraudes em licitações, a CGDF, que por força do art. 4º do Decreto nº 3.105 de 27 de dezembro de 2002, tem como finalidades, dentre outras:

[...]

II – dar andamento às representações e denúncias relacionadas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, cuidando para a sua competente e integral conclusão;

V – adotar as providências necessárias quando constatados indícios de improbidade administrativa;

VI – acompanhar correições, auditorias, processos administrativos e sindicâncias em andamento nos órgãos integrantes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, avaliando a regularidade, correção de falhas e adotando as medidas cabíveis em caso de omissão ou retardamento das autoridades responsáveis;

[...]

Em relação aos serviços regulamentados, as fraudes também podem ser denunciadas nas Agências Reguladoras dos respectivos serviços, como a Anatel, Anvisa, Aneel etc. Ou quando são sociedades anônimas de capital aberto (que transacionam ações em bolsa de valores), pode-se procurar a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (CARVALHO, 2015).

Quando o fraudador for pessoa física habilitada ao exercício de profissão regulamentada, como, por exemplo, contadores, advogados, administradores e engenheiros, as denúncias também podem ser feitas aos respectivos Órgãos de Classe, tais como CRC, OAB, CRA, CREA etc.

Portanto, os meios de controle estão aptos a receber denúncias, fiscalizar, comprovar e sanar as fraudes, inclusive podem propor ou aplicar sanções. Isso porque, conforme dados analisados, chega-se a conclusão de que é sim possível identificar as condutas ilegais e imorais a respeito de licitações. Porém, o crescimento dessas irregularidades parece possuir um crescimento exponencial frente ao simples crescimento aritmético de detecção de fraudes, mesmo a Administração Pública possuindo diversos órgãos e entidades de controle interno e externo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o gerenciamento do interesse público, a Administração Pública passou a receber serviços e produtos de terceiros, mediante contratos administrativos, os quais, em sua maioria, precedem de licitação pública para sua celebração. Visando dar uma tutela adequada a este novo procedimento, o ordenamento jurídico brasileiro instituiu a Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993.

Uma vez sendo a licitação como regra para contratação, a dispensa e a inexigibilidade devem se constituir em exceções, ocorrendo apenas nos restritos termos da lei.

Mesmo assim, no DF e nos demais entes da federação são percebidos, não raramente, regras Constitucionais e do Direito Administrativo sendo descumpridas, destacando-se as fraudes de licitações que trazem enormes prejuízos aos cofres públicos, lesando direitos coletivos.

Em todas as esferas governamentais, muitos administradores não são conscientes da necessidade de bem tutelar o erário público, aproveitando-se dos poderes que lhe são conferidos, por meio de lacunas na legislação, desviando recursos, concedendo favores e aquisição de bens e serviços sem o devido procedimento licitatório, em prejuízo do interesse público e de toda a coletividade.

Algumas decisões podem ser tomadas para ao menos reduzir drasticamente a incidência de fraudes como multiplicação de canais que favoreçam a interação da sociedade com o poder público, como forma de intensificar o registro de denúncias e o controle social da ação governamental; adoção de estratégias para o estímulo às práticas da denúncia e do controle social; políticas estratégicas endereçadas à capacitação e conscientização dos servidores e gestores públicos responsáveis pela gestão ou execução de ritos processuais ligados à aquisição de produtos e contratação de serviços; e aplicação de penalidades mais severas, agravando ainda mais em casos de reincidência ou quando envolver autoridades e agentes públicos.

Um erro comum do governo é esperar acontecer para depois sanar os problemas. Deve-se ampliar o controle preventivo utilizando os legitimados a fiscalizar, como o CGDF, TCDF, MPDFT e os cidadãos. Esses órgãos públicos devem utilizar a Tecnologia da Informação a seu favor, cruzar dados entre si e com

outros órgãos dos três poderes e das entidades políticas, com o fim de constatar empresas fantasmas e fraudulentas que agem em diversas cidades e estados.

Também é importante que as comissões que estarão à frente de um procedimento licitatório sejam compostas por servidores dotados de algum curso de capacitação para esse fim, e que tenham um profissional que tenha um conhecimento específico do objeto do certame, como um engenheiro ou arquiteto para construção ou reformas de prédios e técnico em informática para aquisição de *softwares* e *hardwares*, por exemplo.

Outra medida é a revogação da maior parte do ordenamento jurídico que regulamenta sobre licitações públicas e a consequente instituição de novas regras e de uma única Lei. Isso porque a principal Lei sobre licitações - a Lei 8.666/93 - já possui mais de 20 anos e está defasada, cheia de emendas, burocracia e falhas.

No Senado está tramitando o PLS 559/13 que prevê a revogação das Leis 8.666/93 (principal norma licitatória), 10.520/02 (norma do pregão) e dos artigos 1 a 47 da Lei 12.462/11 (norma sobre o Regime Diferenciado de Contratações públicas). Até a data de 26/03/2015 este projeto de lei estava na para ser apreciado pela CCJ do Senado.

Conclui-se que a sociedade está em constante mudança e cada vez mais complexa, portanto, as atuais normas não atendem a contento as necessidades da atualidade. As leis precisam evoluir mais que a sociedade e até mesmo o mercado, ou seja, aquele deve estar a frente da evolução destes, mesmo sendo praticamente impossível colocar no papel tudo o que pode acontecer em um processo licitatório. Tal qual um labirinto sem fim, assim são os caminhos que o legislador pode vislumbrar e formalizar no papel. Dessa forma, a falta de um ordenamento jurídico adequado acarreta sérios prejuízos aos cofres públicos e aos cidadãos que têm o seu direito de ter uma vida digna com segurança, saúde e educação, entre outros, cerceado.

O conteúdo que abrange o tema é demasiadamente extenso e por isso foi tratado os assuntos considerados mais relevantes, pois licitação pública é de suma importância para o bem andamento da máquina pública e para a boa imagem da Administração Pública brasileira. Do que foi exposto até aqui referente a dados e informações, todo o conteúdo poderá servir como base para futuras pesquisas mais aprofundadas, para iniciativas de novas formas de fiscalização e controle ou para

mudanças na legislação vigente, lembrando de observar se a PLS 559/13, que prevê a revogação das Leis sobre Licitações, foi aprovada ou não, pois até o momento ainda está em discussão no Senado.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. S. de. **Roteiro de Direito Administrativo**. 4. ed. Brasília: Fortium Editora, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

ANGELICO, João. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 1994.

BINENBOJM, Gustavo. **Reforma da Lei de Licitações: poderia ser melhor**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, nº. 8, dezembro 2006./ janeiro/fevereiro.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em 29 mai 2015.

CARVALHO, José Carlos Oliveira de. **Por dentro das fraudes**. Disponível em: <<http://www.oliveiraecarvalho.com/downloads/Fraudes%20-%20Obra%20-%20Por%20Dentro%20das%20Fraudes.pdf>> Acesso em 29 mai. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

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

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. **Novo Dicionário da língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1996.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EDUSP, 1980.

LIMA, Djalba. Projeto da nova Lei de Licitações pune empresários por irregularidades. Agência
<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/10/projeto-da-nova-lei-de-licitacoes-pune-empresarios-por-irregularidades>> Acesso em 22 mai 2015.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MAURANO, Adriana. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. **Interesse público**, p. 164-165, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MERTON, Robert K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Mailet. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Disponível em:
<http://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/unidades/corregedoria/Anu%C3%A1rio_Estat%C3%ADstico_2013.pdf> Acesso em 29 mai 2015.

PEREIRA, Vanusa Batista. **O princípio da economicidade no âmbito das licitações públicas**. Disponível em:
<http://contabilidadeamazonia.com.br/artigos/artigo_22economicidade.pdf> Acesso em 22 mai 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em:
<http://www.tc.df.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=52634dba-ecdf-4dcd-8f99-09ccbae300e2&groupId=429614> Acesso em 29 mai 2015.