

FACULDADE DE JUSSARA- FAJ
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Ariana Carla Silva dos Anjos

Márcia Raniella Martins

Sandra Cléa Nogueira

Suelen Nunes de Campos

Suria Meire Carvalho Santana

FASES, PROCEDIMENTOS, FUNDAMENTOS LEGAIS E
CRIMES EM LICITAÇÃO

JUSSARA
NOVEMBRO DE 2010

FACULDADE DE JUSSARA- FAJ
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Ariana Carla Silva dos Anjos

Márcia Raniella Martins

Sandra Cléa Nogueira

Suelen Nunes de Campos

Suria Meire Carvalho Santana

FASES, PROCEDIMENTOS, FUNDAMENTOS LEGAIS E
CRIMES EM LICITAÇÃO

Trabalho apresentado para fins de avaliação parcial da disciplina de Trabalho de conclusão de conclusão – TCC, do Curso de Ciências Contábeis da Faculdade de Jussara- FAJ, sob a orientação da professora Karla Mariana Amoreli Boaventura.

JUSSARA
NOVEMBRO DE 2010

FACULDADE DE JUSSARA- FAJ
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Ariana Carla Silva dos Anjos

Márcia Raniella Martins

Sandra Cléa Nogueira

Suelen Nunes de Campos

Suria Meire Carvalho Santana

FASES, PROCEDIMENTOS, FUNDAMENTOS LEGAIS E
CRIMES EM LICITAÇÃO

AVALIADORES

Prof^a. Karla Mariana Amoreli Boaventura – FAJ
(ORIENTADORA)

Prof^a. Denise Gomes Barros Cintra – FAJ
(MEMBRO)

Prof^o. Djalma Alves Aparecido Brito – FAJ
(MEMBRO)

JUSSARA
NOVEMBRO DE 2010

O presente trabalho é fruto da comunhão de vários esforços. Consideramos por isso oportuno dedicar estas linhas para agradecer a todos os que de forma mais ou menos empenhada contribuíram para a realização do mesmo. Em especial dedicamos e agradecemos a professora orientadora Karla Mariana Amoreli Boaventura por sua orientação e disponibilidade, o nosso sincero obrigado.

AGRADECIMENTO

*A Deus, pela força durante o período deste trabalho. Ele renovou nossas forças,
instrumentalizando-nos dia a dia.*

*Aos nossos familiares pela paciência e apoio ao longo de todas as fases deste trabalho.
À nossa orientadora pelo acolhimento e pela liberdade que nos proporcionou durante a
pesquisa, sobretudo pelo profundo respeito com que tratou o nosso trabalho.*

*O que deve inspirar o administrador público é
a vontade de fazer justiça para os cidadãos
sendo eficiente para com a própria
administração, e não o de beneficiar-se.*
Ministro: José Delgado

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART.- Artigo

CF - Constituição Federal

CNRC- Cadastro Nacional de Registros de Preços

CPL- Comissão Permanente de Licitação

CP- Código Penal

ISA- International Standards on Auditing

LLC- Lei de Licitação de Contrato.

MP- Ministério Público

NBC- Normas Brasileiras de Contabilidade

OAB- Ordem dos Advogados do Brasil

SISG - Sistema de Serviços Gerais

SISCAF- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Etapas internas entre classificação e contratação

23

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Crimes previstos na Lei de Licitações e as respectivas penas	24
QUADRO 2- Tabela de Valores	27

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo conhecer segundo a literatura que aborda a temática, sobre Licitação: fases, procedimentos, fundamentos legais e crimes em licitação, e analisar os procedimentos segundo as leis que regem o referido processo. O método utilizado foi a revisão bibliográfica, a busca foi realizada em bibliotecas locais e virtuais. Constatou-se que licitação é o procedimento administrativo, mediante o qual a administração seleciona a melhor proposta. O procedimento desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Finalmente, analisam-se os procedimentos que devem ser obedecidos para se contratar através de dispensa ou inexigibilidade. A licitação, neste caso, tem uma grande relevância. Constitui um dos principais instrumentos de controle da aplicação do dinheiro público, à medida que possibilita à Administração a escolha, para fins de contratação, da proposta mais viável, sempre colocando em condições de igualdade os candidatos que do processo queiram participar. Sendo assim, é de primordial relevância o estudo dos princípios administrativos aplicáveis a esta modalidade de procedimento administrativo.

Palavras chaves: Licitação, fases procedimentos, fraudes.

ABSTRACT

This study had by objective according to literature that addresses the topic, about Bidding: phases, procedures, legal foundations and crimes in bidding, and examine the procedures according to the laws governing this process. The method used was the bibliographic review, the search was conducted in local libraries and virtual. It was noted that bidding is the administrative procedure, whereby the Administration selects the best proposal. The procedure, develops through a succession ordered acts binding for Administration and for bidders, which provides equal opportunity to all interested and acts as efficiency factor and morality in business administration. Finally, analyzes the procedures that must be obeyed to hire through dispensation from or non. Bidding, in this case, has a great importance. Constitutes one of the main instruments of control of public money, as it allows the Administration to choose, for purposes of hiring, more viable proposal, always putting equal candidates who wish to participate in the process. Therefore, it is of paramount importance to the study of administrative principles applicable to this type of administrative procedure.

Keywords: Bidding procedures, phases, cheats

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	14
2.1 Histórico	14
2.1.1 Definição	14
2.2 Etapas da Licitação	17
2.2.1 Edital/ convite	18
2.2.2 Apresentação das Propostas	19
2.2.3 Habilitação	20
2.2.4 Classificação (art. 45) e Desclassificação (art. 48)	21
2.2.5 Homologação e adjudicação	21
2.2.6 Revogação e Anulação	22
2.2.7 Sanções Penais	23
2.2.8 Responsabilidade Penal	24
2.2.9 Recursos Administrativos	25
2.3 Tipos de Licitações	26
2.3.1 Concorrência	27
2.3.2 Tomada de preços	28
2.3.3 Convite	29
2.3.4 Concurso	29
2.3.5 Leilão	30
2.3.6 Pregão	31
2.4 Fraudes e Corrupção em Processos Licitatórios	31
2.5 Medidas Preventivas e Repressivas	35
2.5.1 Medidas Preventivas	35
2.5.2 Medidas Repressivas	36
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

Licitação é um procedimento administrativo, instaurado pela própria Administração Pública, constituída pela prática ordenada e sucessiva de uma série de atos, tendo cada um autonomia e finalidade. Estes atos concatenam-se de forma preordenada para alcançar o escopo licitatório, qual seja a eleição da proposta mais oportuna e conveniente para a Administração Pública, com vistas a atender a necessidade pública, em razão da qual se está licitando (DALLARI, 1997, MONTEIRO, 1999, MELLO, 2005).

Assim, todas as atividades desenvolvidas no procedimento licitatório, embora diversificadas entre si, visam à realização daquele objetivo único, que é o motivo do procedimento. A variedade de atos que ocorre dentro do procedimento, permite a constatação de duas fases distintas: Fase Interna e Fase Externa (DALLARI, 1997, MONTEIRO, 1999, MELLO, 2005).

Ao longo dessa pesquisa, objetiva-se conhecer e analisar os conceitos, fases, procedimentos, crimes e contratação em Licitação, visto que a sociedade há tempos exige uma legislação que regulamente este certame a fim de evitar certos comportamentos relacionados com as contratações celebradas pela Administração Pública Direta e Indireta das três esferas de governo.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), alguns sindicatos e a imprensa constantemente denunciam os desmandos que ocorrem nas licitações públicas. Atualmente, fraudes em licitações tem sido discutida e questionada por meios de comunicação, por profissionais da área contábil, Advogados, Administradores e Ministério Público e todos ressaltam a necessidade de transparência e segurança nos procedimentos licitatórios.

A opção pelo tema deu-se em virtude do interesse em conhecer melhor a temática sobre licitação enquanto importante ferramenta na administração. Assim, tem se por intuito responder a seguinte questão problema: Por que ocorre as Fraudes em Licitação?

Com o propósito de contribuir para a melhoria dos procedimentos licitatórios, busca-se na literatura científica da área, os estudos produzidos nesta temática e que provocaram profundas reflexões sobre licitações. Os resultados desta pesquisa poderão direcionar o planejamento em licitação bem como gerar novas questões de pesquisa.

O trabalho foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica, onde buscou se nos diversos trabalhos teóricos, respostas plausíveis ao problema do estudo, tendo em vista a

necessidade e o interesse em conhecer tais procedimentos. A revisão bibliográfica está estruturado em seções e subseções assim distribuídos:

Inicialmente abordou-se um breve histórico sobre Licitação, apresentando também conceitos e definições na concepção de diversos autores.

Em seguida deu-se destaque às etapas da Licitação discorrendo sobre: Edital/ convite, Apresentação das Propostas, Habilitação, Classificação (art. 45) e Desclassificação (art. 48), Homologação e adjudicação, Revogação e Anulação, Sanções Penais, Responsabilidade Penal, bem como Recursos Administrativos.

Logo após abordou-se sobre os tipos de Licitações enfatizando: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso, Leilão, Pregão

E na última seção focou-se sobre: Fraudes e Corrupção em Processos Licitatórios, Medidas Preventivas e Repressivas, Medidas Preventivas, Medidas Repressivas.

E por último finaliza com as considerações finais.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Histórico

O procedimento de licitação surgiu ainda na Idade Média, na Europa, em um sistema conhecido como “Vela e Prego”, no qual as ofertas eram dadas enquanto uma vela queimava. Ao apagar da vela, o último ofertante seria o vencedor. No Brasil, a prática licitatória se originou no século XIX, por meio do Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Através do Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, a prática licitatória consolidou-se, no âmbito federal, através do Código de Contabilidade da União. (MEIRELLES, 2006).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a obrigatoriedade da prática licitatória ganhou status de princípio constitucional, solidamente assentado no texto da Carta Magna, ao dispor, em seu Art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

A lei a que se refere o inciso acima citado é a Lei 8.666 que foi publicada em 21 de junho de 1993 e dela, conservou-se alguns princípios doutrinários jurisprudencialmente, o qual orienta na execução dos procedimentos ali tratados, de forma a deixar o agente executor informado sobre os procedimentos da licitação.

2.1.1 Definição

As entidades federativas da Administração Pública, ou seja, nas esferas federal, estadual e municipal é imprescindível a realização de atividades que permitam a prestação de serviços públicos e o bom funcionamento da burocracia. Assim alguns atos são importantes

na tomada de decisões para a contratação de serviços, a aquisição de bens e a autorização de concessões para a prestação de serviços públicos. A forma utilizada pela Administração Pública em regra é a licitação pública.

A licitação de obras, serviços, compras e alienações passaram a ser uma exigência constitucional, para toda Administração Pública, Direta, Indireta e Fundacional. (Art.37, XXI da CF).

A palavra Licitação segundo Piscitelli (2004) é originária do latim *licitatione*, que significa arrematar em leilão e que se pode conceituar da seguinte forma.

Licitação é um ato administrativo que se traduz em uma série de procedimentos e que obedecem a uma seqüência determinada pela lei e tem por finalidade a seleção de uma proposta coerente de acordo com as condições previamente fixadas e divulgadas em razão da necessidade de celebrar uma relação contratual (PISCITELLI, 2004).

É um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. [...] A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração da competição entre ofertantes preordena-se a isso) e assegurar aos administradores ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. (MELLO, 2007, 503).

Contudo o objetivo da licitação é oferecer a todos os interessados a oportunidade de participar do processo, quer seja na aquisição de materiais ou prestação de serviços. A proposta deve ser escolhida de acordo com o interesse publico, ou seja, aquela que oferece melhores condições contratuais em prol da Administração Pública.

Segundo DI Pietro (1991), uma das finalidades da licitação é dificultar fraudes por parte do administrador na escolha da entidade a ser contratada.

A licitação é um processo administrativo e compete à Administração selecionar a proposta mais viável para o contrato, segundo os interesses da entidade. Desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, propiciando oportunidade a todos os interessados e atuando como fator de eficiência nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2004).

Para Mello (2002), licitação é:

O procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras e 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, 2002. p. 468)

De acordo com Citadini (1999), licitação é o procedimento administrativo por meio do qual Administração Pública seleciona a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Para Di Pietro (1999), a licitação pública é um procedimento pelo qual a Administração Pública no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, a oportunidade de participar do certame desde que obedeçam as condições fixadas no regulamento que trata da licitação a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

Analisando os diversos conceitos colocados de forma semelhante percebe-se que licitação é um procedimento administrativo que se presta para a busca da melhor proposta, obedecendo ao princípio da isonomia, princípio que trata da igualdade de direitos de qualquer natureza, conforme CF. É fundamental a verificação do correto procedimento administrativo com base no princípio da isonomia para que se tenha um certame licitatório¹ eficiente. É importante também que a proposta seja a mais vantajosa, ou seja, de menor custo para a Administração, e que o contratado seja eficiente prestador de serviço, eficiente fornecedor, uma empresa aparelhada, um profissional experiente e não qualquer um que apresente o menor preço.

Observando os diversos conceitos percebe-se que se trata da forma mais honesta que os órgãos públicos encontraram para adquirir bens ou serviços, buscando a melhor proposta para a Administração Pública. A licitação encontra-se prevista no art. 37, XXI da Constituição Federal, que assim dispõe:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações

¹ É o momento onde o administrador apresenta o preço do seu produto ou serviço, através de um documento elaborado por ele que contém o descritivo do objeto da licitação, comprovando que atende todas as características mínimas exigidas em edital.

A competência para legislar sobre licitação assiste às quatro ordens de pessoas jurídicas de capacidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios, competindo à União a edição de normas gerais sobre o assunto (CRETELLA JÚNIOR, 1993)

Outros dispositivos também tratam sobre a licitação, a exemplo da Lei nº 8.666/93, com as alterações produzidas pelas Leis nºs 8.883/94 e 9.648/98, a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da CF (Lei das Concessões), e a Lei nº 9.074/95, que estabelece normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, caput, traz o conceito de licitação:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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.

Há necessidade de aprimorar cada vez mais o procedimento licitatório assim a licitação está sujeita a alguns princípios, os quais, se descumpridos, descaracterizam o instituto e invalidam seu resultado seletivo. São eles: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital ou convite, julgamento objetivo, adjudicação compulsória ao vencedor e probidade administrativa.

2.2 Etapas da Licitação

Segundo Justen (1998) Um processo licitatório apresenta duas fases: uma interna de preparação do processo e outra externa, relacionada ao procedimento propriamente dito. O procedimento interno tem início com a abertura do processo licitatório.

De acordo com Justem (1998), A fase interna compõe-se por procedimentos formais, tais como elaboração do edital, definição do tipo e modalidade de licitação (tudo executado por uma comissão de licitação).

A fase externa inicia-se com a divulgação ao público da licitação, sucedida pelas subfases: habilitação/ apresentação de propostas e documentos, classificação e julgamento, homologação e adjudicação.

Inicia-se a Licitação na mente da Administração Pública que dará abertura ao procedimento onde a autoridade competente determinará sua realização, haverá nesse

momento, uma definição precisa do objeto. Consequentemente, ocorrerá a indicação dos recursos hábeis para a despesa e por fim uma submissão ao instrumento convocatório à aprovação pela Assessoria Jurídica, dentre outros atos, esta é a fase interna.

Após essa etapa haverá convocação dos interessados (Edital ou Carta-convite), apresentação das propostas, habilitação, classificação, homologação, adjudicação. Tais procedimentos é o que sustenta uma licitação correta (JUSTEN, 1998).

2.2.1 Edital/ convite

Modalidade de licitação que ocorre entre quaisquer interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte quatro) horas da apresentação das propostas (art. 22, § 3º da lei 8.666/93) (MEIRELLES, 2000).

Sua aplicação se dá aos casos de compras e outros serviços cujo valor não exceda a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e obras e serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) (MEIRELLES, 2000).

Para que a contratação seja possível, são necessárias pelo menos três propostas válidas (entendimento do Tribunal de Contas da União), isto é, que atendam a todas as exigências do ato convocatório, ressalvadas as hipóteses de limitação do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, devidamente justificadas.

No caso do convite não há a obrigatoriedade de publicação do aviso contendo o resumo do edital na imprensa oficial prevista no artigo 21 da lei 8.666/93. Para o convite basta seu envio, geralmente mediante Carta-convite, aos interessados e afixação do resumo do ato convocatório em local apropriado na unidade administrativa, normalmente no quadro de aviso.

É um procedimento normal que visa a fim de garantir maior economia à administração, comumente algumas unidades administrativas publicam esse aviso de licitação em jornais regionais, e até mesmo em Diário Oficial, buscando atingir o maior número possível de interessados ampliando, assim, a competitividade e buscando selecionar a melhor proposta.

A divulgação do edital é obrigatória pela imprensa oficial nos casos de concorrência, tomada de preços, concurso e leilão. A divulgação deve ser feita pelo menos uma vez, no

Diário Oficial da entidade que promover a Licitação e em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de grande circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido o material, alienado ou alugado o bem (MEIRELLES, 2000).

O edital deve conter, dentre outras, as seguintes informações segundo Justen, 1998:

- a) condições para participar da licitação;
- b) objeto da licitação;
- c) prazo e condições para a assinatura do contrato;
- d) garantias para a execução do contrato;
- e) condições de pagamento e reajustamento de preços;
- f) recebimento do objeto da licitação;
- g) critério de julgamento;
- h) recursos admissíveis; e

i) informações sobre a licitação com indicação do local e horário em que podem ser conhecidos e obtidos os elementos esclarecedores da licitação. (JUSTEN, 1998).

Quando houver mudança no edital/convite, é preciso repetir o prazo de publicação, dando publicidade à mudança.

2.2.2 Apresentação das Propostas

A proposta apresentada deverá preencher, obrigatoriamente, os seguintes requisitos segundo Cretella Júnior (1993):

- Deverá estar redigida em língua portuguesa datilografada ou digitada em (02) duas vias, em papel timbrado do licitante, tamanho oficial, sem rasuras, emendas ou entrelinhas, datadas e assinadas na última folha de cada via e rubricadas as demais.
- O prazo de validade da proposta não pode ser inferior a 60 (sessenta) dias, contados da data marcada para recebimento e abertura dos envelopes de documentação e propostas referentes a esta Licitação.
- As propostas com validade inferior à requerida serão desclassificadas pela Comissão Permanente de Licitação - CPL, por ocasião do julgamento.
- A proposta depois de conhecida é irrevogável e irrenunciável, sob pena da aplicação ao proponente, das penalidades previstas no Edital.

- Deve ser assinada pelo licitante, bem como todas as páginas da proposta e seus apêndices devem ser rubricadas e conter o nome da empresa licitante.
- O licitante deverá mencionar em sua proposta, o valor expresso em algarismos e por extenso. Em caso de divergência entre valores expressos em algarismos e por extenso, prevalecerá o registrado por extenso.
- No preço cotado na proposta, deverão estar inclusos, obrigatoriamente, todos os custos tais como tributos, obrigações sociais, lucro e demais encargos decorrentes da aquisição dos materiais ora licitados.
- As propostas e documentação serão entregues à Comissão Permanente de Licitação diretamente pelos representantes dos licitantes.
- Toda a documentação desta fase deverá ser apresentada em envelope fechado com cola ou lacre, rubricado.

2.2.3 Habilitação

Esse procedimento constitui o conjunto de condições a serem observadas em cada caso, por todos que desejem participar de certame licitatório instaurado pela Administração Pública. Poderá ela estar integrada à licitação, constituindo fase da concorrência, quando então será identificada como habilitação inicial. Nesta fase deve se conferir se os participantes detêm condições de celebrar e executar o futuro contrato. Estas condições abrangem à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal. A habilitação é verificada em conformidade com os aspectos que são apontados no art. 27 da Lei 8.666/93. Neste artigo são mencionados os documentos exigíveis para pessoa física ou jurídica de participar de uma licitação.

É Necessário que todos os documentos atendam às exigências legais e o licitante será considerado apto. Caso contrário, o licitante perderá o direito de participar das fases posteriores, recebendo de volta os envelopes com as propostas. Se todos os participantes forem inabilitados, a Administração poderá conceder o prazo de 8 (oito) dias úteis para apresentarem novamente a documentação, facultando-se a redução do prazo para 3 (três) dias úteis, no caso de Convite (Art. 48, § 3º):

A anulação de licitação deve ser fundamentada em ilegalidade e a revogação em conveniência administrativa. Afigura-se ilegal, portanto, o "cancelamento de licitação" de comum acordo entre a Administração e parte dos licitantes, sem fundamentação jurídica alguma, após apresentados

documentos complementares na forma facultada pela Comissão de Licitação, com apoio no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93. Caso não seja fundamentadamente anulada ou revogada a licitação, é direito subjetivo dos licitantes terem seus documentos apreciados e, caso ainda assim persista o motivo da inabilitação, tal circunstância deve ser decidida.

Segundo Dallari (1987), é importante observar a capacidade jurídica, técnica e financeira do licitante, para arcar com os ônus e responsabilidades que pretende assumir, por ocasião de firmar um contrato com Administração Pública.

2.2.4 Classificação (art. 45) e Desclassificação (art. 48) LEI Nº 8.666/93

De acordo com Melo (2007), a classificação é o ato pelo qual as propostas admitidas são ordenadas em função das vantagens que oferecem. Nesta fase, será analisada a proposta quanto ao seu conteúdo, ao contrário da habilitação, que analisa os requisitos formais.

A classificação se dará conforme trata o artigo 45 da Lei de Licitações, conforme varie o tipo de procedimento adotado. Esta é a fase que atinge a proposta, já que verifica sua conformidade com os requisitos do instrumento convocatório. Aqui as observações vão além da habilitação, pois esta se preocupa mais com a forma, enquanto aquela se aprofunda na matéria. Nesta fase acontece a ordenação das propostas de acordo com as prerrogativas que cada uma concede à administração pública (JUSTEN, 1998).

Pode ocorrer, no entanto, a existência de propostas que não atendam às exigências do ato convocatório, cujo valor global supere o limite estabelecido para a modalidade ou cujos preços sejam inadequados, caso em que tais propostas serão desclassificadas. Ainda haverá a desclassificação se houver má-fé por parte do proponente ou se este estiver em falta com os requisitos essenciais presentes no edital (JUSTEN, 1998).

2.2.5 Homologação e adjudicação:

Oportunidade para que a autoridade competente examine o processo para manifestar-se sobre a legalidade e conveniência do procedimento licitatório, esta atitude é a homologação que deve adotar uma das seguintes posições:

- a) homologação do resultado;
- b) anulação do certame, em caso de ilegalidade;

- c) revogação do certame, por interesse público;
- d) determinação à Comissão que esclareça dados ou proceda ao saneamento de vícios ou irregularidades que não contaminem o resultado da licitação.

Já a adjudicação é o ato formal da Administração que, pondo fim ao procedimento licitatório, “atribui” ao vencedor o objeto da licitação. Não pode haver adjudicação sem prévia homologação e não há cabimento em homologar-se o resultado sem, em consequência, adjudicar o objeto ao vencedor (JUSTEN, 1998).

Chiovetti destaca três efeitos da adjudicação:

- a) direito do adjudicatário em assinar o contrato, caso de ele vir a ser celebrado;
- b) liberação dos demais proponentes em relação às propostas apresentadas; e
- c) direito da Administração em exigir do adjudicatário o aperfeiçoamento do contrato nos termos resultantes do procedimento Licitatório.

2.2.6 Revogação e Anulação

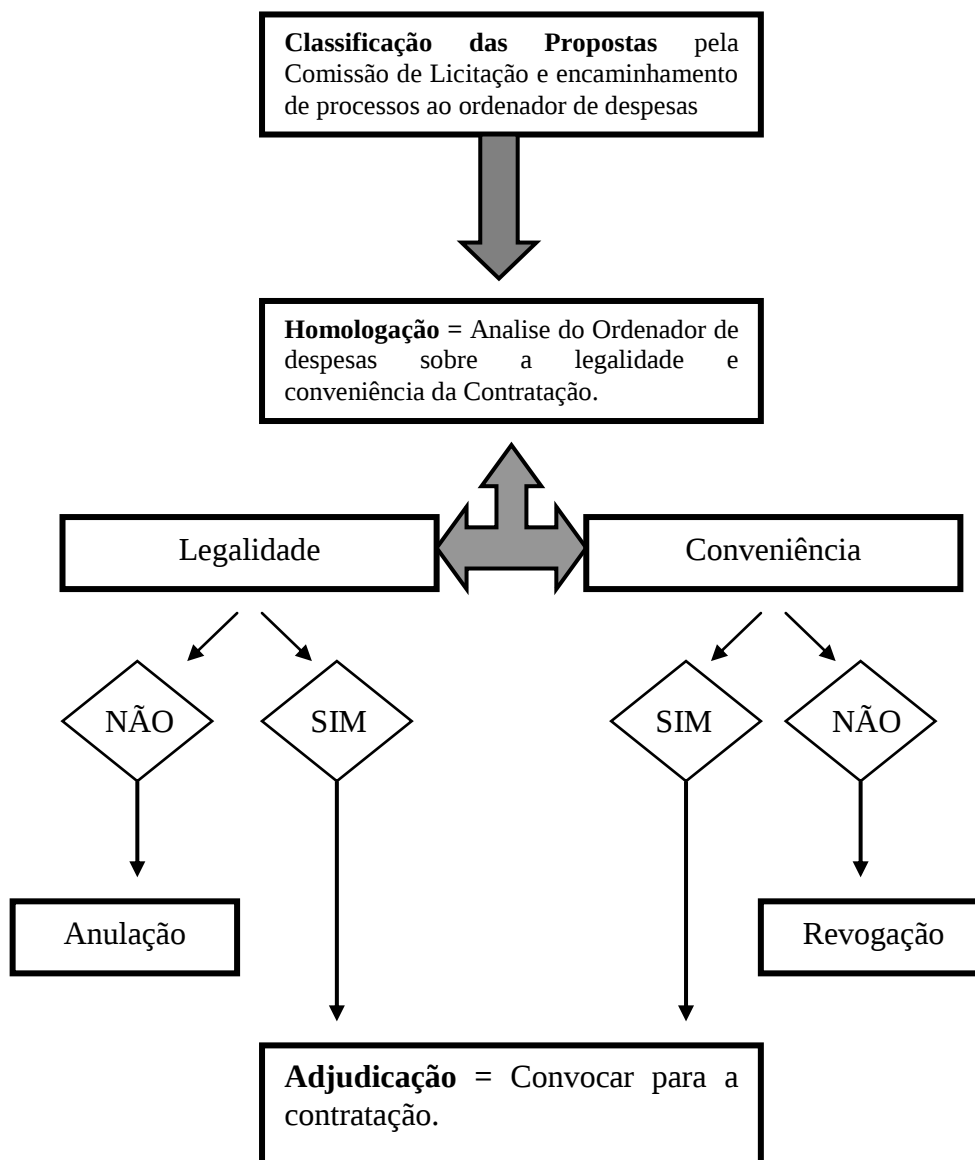
Em regra a licitação revoga-se o que é lícito ou anula-se o que é ilegal. A revogação ou a anulação podem ocorrer na instância administrativa ou na esfera judiciária, devendo ser amplamente justificadas e passíveis de recurso administrativo. (NÓBREGA, 1998).

Anulação pode ocorrer em qualquer fase e a qualquer tempo, mas deve sempre ser motivada e acarretará em nulidade do contrato, nos termos do art. 49, § 2º da Lei vigente:

O art. 49 da Lei nº 8.666/93 trata especificamente do assunto, como pode-se observar, "A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Já a revogação pode acontecer por motivo de superveniente, em razão do qual a Administração Pública julgue ser de interesse público, sendo assegurado, no entanto, a ampla defesa e contraditório ao vencedor do certame licitatório. Ao contrário da anulação, a revogação pode ensejar direito à indenização, conforme o caso (NÓBREGA, 1998).

FIGURA 1 - ETAPAS INTERNAS ENTRE CLASSIFICAÇÃO E CONTRATAÇÃO



Fonte: CRETELLA JÚNIOR, (1993).

2.2.7 Sanções Penais

O art. 89 da Lei 8.666/93 se encaixa na linha evolutiva do aperfeiçoamento da Administração Pública, tendo em vista que, muitas vezes as justificativas da contratação direta eram elaboradas posteriormente à celebração do contrato, à sua execução e, às vezes, só após a ação dos órgãos de controle, onde passavam a desafiar a criatividade dos órgãos jurídicos das entidades públicas. De outro modo, é evidente que se o fornecedor ou prestador

de serviços concorrer para a ilegalidade também deverá ser aplicada pena semelhante à atribuída ao administrador (NÓBREGA, 1998).

2.2.8 Responsabilidade Penal

A Lei de Licitação prevê diferentes figuras típicas no que tange ao cumprimento de certas obrigações (Quadro 2), revistas (art. 89/91 e 93/98). Em alguns crimes o sujeito ativo do crime é o agente Público, em outros será ele o licitante, e ainda, há ocasiões em que ambos infringem penalmente a Lei. As penas podem variar, conforme o delito, entre seis meses a seis anos de detenção, mais aplicação de multa em todos os casos. A multa nunca será inferior a 2% (dois por cento) e ao máximo de 5% (cinco por cento) do valor do contrato posto em licitação ou em aquele que a Lei dispensa ou não exige ao certame licitatório (NÓBREGA, 1998).

As sanções penais relacionadas ao procedimento licitatório estão listadas nos artigos 89 a 98 da Lei nº 8.666/93. Os fatos tipificados como crime estão sujeitos à pena de detenção cumulada com aplicação de multa. Esta corresponde ao 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, ficando limitada ao mínimo de 2% (dois por cento) e ao máximo de 5% (cinco por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexibibilidade de licitação.

Estão sujeitos à aplicação das penas tanto os agentes responsáveis pelo procedimento licitatório quanto aos demais participantes que, ativamente, atuem ou se beneficiem das irregularidades cometidas. As penas de detenção variam de 6 (seis) meses a 6 (seis) anos, mas não há pena de reclusão. Os crimes previstos na Lei de Licitações e as respectivas penas estão listadas a seguir:

Quadro 1- Crimes previstos na Lei de Licitações e as respectivas penas

Tipo	Detenção	Art.
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.	6 (seis) meses a 2 (dois) anos + multa	91
Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório.	6 (seis) meses a 2 (dois) anos + multa	93
Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo. Incidem na mesma o declarado inidôneo, que venha a licitar ou	6 (seis) meses a 2 (dois) anos + multa	97

contratar com a Administração.		
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.	6 (seis) meses a 2 (dois) anos + multa	98
Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo.	2 (dois) a 3 (três) anos + multa	94
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.	2 (dois) a 4 (quatro) anos + multa	90
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. Incide na mesma pena o beneficiário da irregularidade.	2 (dois) a 4 (quatro) anos + multa	92
Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo. Incorre na mesma pena o que desistir de licitar, em razão da vantagem oferecida.	2 (dois) a 4 (quatro) anos + multa + pena correspondente à violência	95
Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar. Incorre na mesma pena quem tenha concorrido para a consumação da e se beneficiado da ilegalidade.	3 (três) a 5 (cinco) anos + multa	89
Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente.	3 (três) a 6 (seis) anos + multa	96

Fonte: NÓBREGA, (1998).

2.2.9 Recursos Administrativos

Em relação à licitação, recursos administrativos, são os instrumentos instauradores do processo de reexame interno de ato, decisão ou comportamento da entidade licitante. Com esse fim específico, aparecem as petições de recurso, de representação e de pedido de reconsideração. A Lei de licitações prevê em seu artigo 109 três tipos de recursos possíveis na licitação:

a) Recurso hierárquico (recurso administrativo):

Esta espécie de recurso deve ser interposta no prazo de cinco dias (inciso I do art. 109), ressalvados os casos de licitações efetuadas na modalidade de "carta-convite", quando há redução para 2 (dois) dias úteis, conforme § 6º da lei 8.666, com redação dada pela lei

8.883, de 8 de junho de 1994. Em ambos os casos, conta-se a partir da intimação do ato ou da lavratura da ata.

b) Representação:

Esta modalidade de recurso administrativo está prevista no inciso II do art. 109 da Lei 8.666/93. É cabível nos casos de decisão relacionada como o objeto da licitação ou do contrato de que não caiba recurso hierárquico e pode ser conceituada como a petição dirigida a quem de direito, expondo situação determinada ou geral e solicitando providências na defesa de seus interesses.

c) Pedido de Reconsideração:

Está descrito no inciso III do art. 109 da lei 8.666/93, é cabível contra ato de Ministro de Estado ou Secretário estadual ou municipal. Em que pese seja dirigido ao próprio autor do ato, não se trata de simples pedido, mas de verdadeira modalidade de recurso.

2.3 Tipos de Licitações

A licitação tem duas finalidades primordiais: a de proporcionar a maior vantagem possível para a Administração e a possibilidade de qualquer interessado contratar com os entes governamentais, atendendo dessa forma aos princípios da isonomia, impessoalidade, livre concorrência, legalidade e também para agir com probidade administrativa.

Os tipos de licitação segundo Meirelles (2000) são:

- a) concorrência;
- b) tomada de preços;
- c) convite;
- d) concurso;
- e) leilão; e
- f) pregão.

O tipo pregão nasceu inconstitucional, mas foi convalidada pela lei 10.520 que a fez aplicável em todo o país, dando assim caráter de norma geral de licitação, portanto competência privativa da União (MEIRELLES, 2000).

A lei (10.520) define qual modalidade deve ser utilizada com base principalmente do valor da contratação, seja de obra ou de serviço, mas em alguns casos depende também da natureza do objeto da contratação.

Os tipos concorrência, tomada de preços e convite são as três mais importantes, e a lei 8666/93 em seu art. 23 define os limites de valores para cada uma dessas modalidades, dividindo a classificação em obras e serviços de engenharia e em compras e serviços que não sejam de engenharia.

Segundo a Lei de Licitações, modalidade de licitação é a forma específica pela qual a licitação será conduzida, a partir de critérios definidos em lei, sendo que o principal fator de seleção da modalidade de licitação é o valor estimado para contratação (Quadro 2).

Quadro 2- Tabela de Valores

Artigo	Inciso	Alínea	Valor (R\$)	Modalidades de Licitação
Obras / Serviços de Engenharia				
23	I	a	150.000,00	Convite
	I	b	1.500.000,00	Tomada de Preço
	I	c	Acima de 1.500.000,00	Concorrência
Compras / Outros Serviços				
23	II	a	80.000,00	Convite
	II	b	650.000,00	Tomada de Preço
	II	c	Acima de 650.000,00	Concorrência
Dispensa de Licitação				
24	I	-	15.000,00	Obras / Serviços de Engenharia
	II	-	8.000,00	Compras / Outros Serviços
Sociedade de Economia Mista; Empresas Públicas; Autarquias e Fundações Qualificadas como Agência Executiva				
24	I	-	30.000,00	Obras / Serviços de Engenharia
	II	-	16.000,00	Compras / Outros Serviços

Fonte: Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998

Segundo a lei 8666/93 os tipos de licitação são:

2.3.1 Concorrência

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no

edital para execução de seu objeto. A concorrência é a modalidade de licitação destinada a contratações de valor mais elevado, ou seja, para a aquisição de materiais e serviços com valores acima de R\$ 650.000,00, e para a execução de obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 1.500.000,00 (JUSTEN, 1998).

Segundo a Lei nº. 8.666/93, existe uma definição mínima de valores para a concorrência é importante salientar que essa modalidade é cabível para qualquer valor de contratação. Portanto, a utilização da concorrência é possível mesmo para aqueles itens que apresentem valores abaixo desse limite. No entanto, o administrador deverá pautar muito bem essa escolha, pois, às vezes, não é viável se efetuar uma concorrência para um objeto com valor muito baixo, já que o custo processual poderá ser maior que o valor do próprio objeto (JUSTEN, 1998).

Segundo a Lei nº. 8.666/93, deve obedecer quanto aos prazos os seguintes critérios: 45 dias: quando a Licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço, ou o regime de execução do objeto for empreitada integral; 30 dias: para os demais casos.

2.3.2 Tomada de preços

O art. 22, § 2º da Lei 8.666, define a tomada de preços como “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”. A tomada de preços presta-se à celebração de contratos relativos a obras, serviços e compras de menor vulto do que os que exigem a concorrência. Fora esta característica, o procedimento, inclusive quanto ao julgamento por comissão de três membros, é o mesmo da concorrência (JUSTEN, 1998).

O que realmente distingue a tomada de preços é a existência da habilitação prévia à abertura do procedimento, mediante o cadastramento dos interessados nos registros cadastrais da Administração. De qualquer forma, mesmo os não previamente cadastrados têm garantida a possibilidade, tendo em vista o princípio da competitividade, de se inscreverem até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, contanto que satisfaçam as condições de qualificação exigidas (JUSTEN, 1998).

É admitida a tomada de preços para licitações internacionais, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores e desde que o contrato a ser celebrado esteja dentro dos limites estabelecidos no art. 23 da Lei 8.666/93.

2.3.3 Convite

É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (JUSTEN, 1998).

O instrumento de convocação utilizado na modalidade convite é a carta-convite, enviada diretamente aos interessados. No caso do convite não há publicação em diário oficial, mas é necessário, além do envio da carta-convite aos interessados, afixação de cópia do instrumento em local apropriado para que outros interessados não originalmente convidados possam participar habilitando-se até 24 horas antes do prazo para entrega das propostas (JUSTEN, 1998).

O convite é a modalidade de licitação utilizada para as contratações de menor valor, sendo, por isso, mais simples em seu procedimento. Por isso, o art. 51, § 1º, da Lei prevê que “no caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exigüidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente”.

É possível que a carta-convite, excepcionalmente, seja enviada a menos de três interessados, desde que por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, seja impossível a obtenção do número mínimo de licitantes. Estas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite (art. 23, § 7º).

Na hipótese contrária, ou seja, de existirem mais de três possíveis interessados numa praça, a cada novo convite realizado para objeto idêntico ou assemelhado é obrigatório o convite no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações (art. 23, § 6º).

2.3.4 Concurso

Concurso é a modalidade de licitação usada para premiar trabalhos artísticos, culturais e arquitetônicos, ou ainda técnicos e científicos, mediante prêmio ou remuneração aos vencedores. Podemos citar como exemplo um projeto de revitalização do centro da cidade e o concurso de redações sobre os 500 anos do descobrimento do Brasil.

De acordo com Justem (1998), tipo de licitação que pode ocorrer entre qualquer interessado 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.

Segundo o que pressalta a Lei de Licitação em relação ao concurso é um pouco diferente, visto que o julgamento é realizado por uma comissão especial composta por pessoas comprovada idoneidade e conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não (art. 51, § 5º). Nessa modalidade concurso não se aplicam os tipos de licitação previstos no art. 45 da Lei 8.666 (menor preço, melhor técnica etc.), visto que os vencedores recebem prêmio ou remuneração.

O art. 52 da Lei estabelece, ainda, que o concurso deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital, e que, em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente.

Segundo o art. 13, § 1º da Lei 8.666:

Os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração (BRASIL,1993).

2.3.5 Leilão

Leilão é a licitação que acontece entre quaisquer interessados, para a venda, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, (art. 22, § 5º):

- a) bens móveis inservíveis para a Administração;
- b) produtos legalmente apreendidos ou penhorados;
- c) bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento.

Antes do leilão, devem os bens ser previamente avaliados, constando no edital o preço mínimo a ser ofertado. Indispensável se faz ainda que o edital descreva os bens, possibilitando sua perfeita identificação. Deve, além disso, indicar o local onde se encontram, possibilitando o exame por parte dos interessados. O dia, horário e local do pregão são especificados também pelo instrumento convocatório (Justen, 1998).

Além destas recomendações o art. 53 estabelece que:

“Art. 53. O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

§ 1º Todo bem a ser leiloado será previamente avaliado pela Administração para fixação do preço mínimo de arrematação.

§ 2º Os bens arrematados serão pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5% (cinco por cento) e, após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, imediatamente entregues ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do restante no prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração o valor já recolhido.

§ 3º Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista poderá ser feito em até vinte e quatro horas. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08/06/94)

§ 4º O edital de leilão deve ser amplamente divulgado, principalmente no município em que se realizará. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 8.883, de 08/06/94)”.

2.3.6 Pregão

Segundo Palmieri (2000), Pregão a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Sua grande inovação se dá pela inversão das fases de habilitação e análise das propostas, onde se verifica apenas a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta

O pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades. Uma outra peculiaridade sua é que ele admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço. Todos os objetos e serviços que a Administração Pública necessita podem e devem ser objetivamente definidos no ato convocatório, de modo que simplesmente por essa conceituação não teremos condições de saber o que pode e o que não pode ser licitado por pregão (PALMIER, 2000).

2.4 Fraudes e Corrupção em Processos Licitatórios

O termo fraude em seu sentido mais amplo significa dolo, burla, engano, logro, contrabando (PRIBERAM, 2006).

Assim, pode-se considerar que é o ato de utilizar-se de artifícios com a intenção de prejudicar outrem. Em contabilidade, fraude pode ser definida como ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis, praticados por um ou mais indivíduos da administração da entidade ou por terceiros com o intuito de obtenção de vantagens injustas e/ou ilegais, podendo ser caracterizado por:

- a) manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados;
- b) apropriação indébita de ativos;
- c) supressão ou omissão de transações nos registros contábeis;
- d) registro de transações sem comprovação; e
- e) aplicação de práticas contábeis indevidas.

A diferença principal entre fraude e erro é a intenção dolosa existente somente no primeiro. (NBC T 11 – IT 03 – Fraude e Erro / International Standards on Auditing - ISA 240).

Fraude: processo de enriquecimento privado por burla de normas públicas ou privadas, sem participação da parte prejudicada. Na fraude, o agente é sempre um cidadão privado.

Corrupção: processo em que um administrador público auferir vantagens ou rendimentos indevidos aproveitando-se de sua posição. A corrupção sempre envolve um administrador público e um co-participante privado (empresa ou indivíduo) (GONÇALVES, 2004, p. 39).

Pode-se inferir que corrupção são atos ou atitudes praticadas por um agente que se vale de sua posição ou cargo para interesses próprios ou interesse de outros com os quais esteja coadunado. A corrupção difere da fraude por ser mais intangível². (Baseia-se em um estado de espírito do indivíduo que o leva a prejudicar alguém, à empresa ou organização) (GONÇALVES, 2004).

São exemplos: suborno, extorsão, nepotismo, propinas, desvios de recursos, tráfico de influência e lavagem de dinheiro. Fraude e corrupção ocorrem quando duas condições básicas as permitem: intenção e oportunidade.

A intenção está relacionada à motivação, sendo assunto de maior domínio e discussão dos campos da criminologia e psicologia criminal do que dos auditores e contadores.

Segundo Gonçalves (2004) a Lei de Licitações, por exemplo, favorece e incentiva conluio porque é procedimento muito demorado, cheio de etapas e que dá muito poder ao servidor. É difícil supor que na grande maioria das contratações públicas não haja conluio para as empresas dividirem o mercado.

² Que escapa ao tato. Que não se pode apalpar. Em que não se deve ou não se pode tocar: direito, liberdade intangível.

Os artigos 89 a 98, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tratam das condutas tipificadas como crimes e suas respectivas penas, no âmbito dos processos licitatórios. São eles:

- a) dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: pena de detenção, de três a cinco anos, e multa. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público (artigo 89, e parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);
- b) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: pena de detenção, de dois a quatro anos, e multa (artigo 90, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);
- c) 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: pena de detenção de seis meses a dois anos, e multa (artigo 91, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);
- d) 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 artigo 121 desta lei: pena de detenção, de dois a quatro anos, e multa.
Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais (artigo 92, e parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);
- e) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório: pena de detenção, de seis meses a dois anos, e multa (artigo 93, e parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);
- f) devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: pena de detenção, de dois a três anos, e multa (artigo 94, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);
- g) afastar ou procura afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo: pena de detenção, de dois a quatro anos, e multa, além da pena correspondente à violência. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão da vantagem oferecida (artigo 95, e parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);
- h) fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente: elevando arbitrariamente os preços; vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; entregando uma mercadoria por outra; alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; e tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato: pena de detenção, de três a seis anos, e multa (artigo 96 e incisos, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

- i) admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: pena de detenção, de seis meses a dois anos, e multa. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração Pública (artigo 97, e parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993); e
- j) 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: pena de detenção, de seis meses a dois anos, e multa (artigo 98, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) (BRASIL, 1993).

Segundo a Lei 8.666/93 a pena de multa cominada nos citados artigos 89 a 98 refere-se ao pagamento de quantia fixada na sentença e calculada em índices percentuais, cuja base corresponderá ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente a auferida pelo agente (artigo 99, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), sendo que os referidos índices não poderão ser inferiores a dois por cento, nem superiores a cinco por cento do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexigibilidade de licitação (parágrafo 1º, do artigo 99, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

Conforme o caso, o produto da arrecadação da multa reverterá à Fazenda Pública federal, distrital, estadual ou municipal (parágrafo 2º, do artigo 99, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

Segundo Justen Filho (2005) fraude é toda prática maliciosa através da qual um sujeito visa ludibriar outrem, atuando de modo reprovável para obter vantagem indevida. A fraude é o engano intencional gerado através de expedientes antijurídicos para gerar benefícios em prol do devedor. Nos casos de fraude, o agente não se vale da força física ou psicológica. Na fraude não há violência e o resultado ilícito é buscado através de artimanhas que neutralizam o senso crítico da outra parte, impedindo-a de perceber-se da má-fé do fraudador.

Deste modo, contata-se que compreender cientificamente a fraude licitatória certamente é o passo mais significativo para o seu combate, visto que, desta maneira, é possível melhor identificá-la, distingui-la, preveni-la e, através dos mecanismos legais ao alcance de qualquer administrado, reprimi-la, visando à proteção do erário e do interesse públicos diuturnamente corrompidos e ameaçados pelas mesmas.

2.5 Medidas Preventivas e Repressivas

Segundo Meireles (2006), a forma mais viável para extinguir as fraudes em licitações é conhecendo-as. Além do conhecimento científico do referido objeto outros meios existem para prevenir e reprimir as fraudes licitatórias, como bem coloca a lei 8.666/93.

2.5.1 Medidas preventivas

Segundo a lei 8.666/93, as diversas medidas que visam prevenir um procedimento licitatório de uma possível fraude estão contempladas legalmente, bastando, para tanto, o seu cumprimento e efetivação por parte dos agentes públicos e particulares destinatários da lei. São exemplos:

- a) A formação da comissão de licitação de, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação, ressalvada a exceção do artigo 51, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Ainda, na esteira do previsto do § 5º do mesmo artigo, destaca-se que os membros da comissão de licitação devem ter reputação ilibada, além, de um mínimo conhecimento para conduzir com regularidade todo o complexo procedimento de licitação. A mesma assertiva se aplica ao pregoeiro e sua equipe de apoio;
- b) A investidura dos membros das Comissões permanentes não excedentes há um ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente;
- c) A obrigatoriedade, a cada nova licitação realizada para objeto idêntico ou assemelhado, de convite no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações, conforme artigo 22, § 6º, da Lei nº 8.666/93;
- d) A possibilidade de contratação direta por valor não superior ao constante do registro de preços quando todas as propostas forem desclassificadas por apresentarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais, observado o disposto no artigo 48, § 3º da Lei nº 8.666/93;
- e) A observância do disposto no artigo 23, § 5º da Lei nº 8.666/93, em casos de fracionamento da licitação;
- f) A vedação da criação ou da conjugação de modalidades e tipos licitatórios;
- g) A obrigatoriedade de audiência pública quando o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for de imenso vulto (cem vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” da Lei 8.666/93 - R\$1.500.000,00);
- h) A utilização do registro de preços, precedida de ampla pesquisa de mercado, conforme artigo 15, § 1º da Lei nº 8.666/93;
- i) O sigilo da autoria dos lances digitais no pregão eletrônico (evita conluios);
- j) A publicação de listas, por parte dos Tribunais de Contas, dos licitantes declarados inidôneos.

Algumas medidas são, ainda, apontadas pela doutrina, como a ampliação do disposto no artigo 34 da Lei nº 8.666/93, com a criação de um registro cadastral nacional para um maior controle dos participantes:

O ideal seria o cadastro nacional, à semelhança do que existe em outros países, ou pelo menos estadual, para unificar ou regionalizar os registros, possibilitando melhor controle da conduta dos licitantes nas várias Administrações e áreas em que atuam. De qualquer forma, a institucionalização do registro cadastral, nos moldes da legislação vigente, já é um largo passo para sua adoção e aprimoramento em todos os órgãos contratantes da Administração centralizada e autárquica da União, dos Estados e dos Municípios. (MEIRELLES, 2006, p. 48).

Em âmbito federal, existe o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SISCAF)³. Não se confunde, porém, a possibilidade de existir cadastros nas entidades e órgãos licitantes para fins de controle, com a exigência prévia de seu registro como requisito de participação em procedimentos de licitação, visto que a única modalidade em que é necessário, por lei, o cadastro prévio, é a tomada de preços. Por isto, a crítica existente ao artigo 13, inciso I, do Decreto Federal nº 5.450/05 que exige, extrapolando o poder regulamentar, registro prévio no SICAF para a participação em pregões eletrônicos promovidos por órgão ou entidade integrante do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Há um projeto de lei da Câmara dos Deputados, atualmente em trâmite revisional no Senado Federal (nº 32/07), que além de várias mudanças na Lei nº 8.666/93, como a possibilidade de inversão das fases de habilitação e classificação (a guisa do que ocorre na modalidade pregão), a forma eletrônica para todas as modalidades, a ampliação da utilização do pregão, prevê, também, a instituição de um Cadastro Nacional de Registros de Preços (CNRC).

2.5.2 Medidas Repressivas

Dentre as medidas repressivas administrativas, Freitas (2004), ressalta que é fundamental, o controle interno feito pela entidade ou órgão licitante; a representação perante o respectivo Tribunal de Contas; representação perante a Secretaria de Direito Econômico; e a

³ SISCAF significa Sistema de suporte, cadastramento e faturamento on-line, e é um aplicativo 100% web, ou seja, funciona exclusivamente através da Internet. Possibilita a um determinado negócio o cadastramento de seus clientes e de seus produtos e serviços, a manutenção de um sistema de HelpDesk de suporte para dar atendimento on-line aos clientes através de ticket, e o faturamento eletrônico de forma individual ou recorrente, mensal, trimestral, semestral, anual ou bianual.

representação ou denúncia feita perante a Controladoria Geral da União. E entre as medidas jurisdicionais, aponta-se o mandado de segurança; a ação ordinária; a ação civil pública; a ação popular; a ação de improbidade administrativa; bem como, a devida ação penal, intentada pelo Ministério Público.

Freitas (2004) ainda ressalta a variedade de exemplos de irregularidades cometidas para justificar o dispêndio de verbas públicas das prefeituras por exemplo. As fraudes praticadas incluem indícios de notas frias, gastos sem comprovação, empresas fantasmas, pagamento de contratos por serviços não realizados até o uso de “laranjas” e “testas de ferro” na composição societária de firmas contratadas pelo poder público.

De acordo com o Ministério Público, o suposto esquema de fraudes em licitações não gera prejuízo somente em uma área específica. As irregularidades ocorrem nas secretarias de saúde, transporte e educação com o consentimento da comissão de licitações, autarquia diretamente ligada aos prefeitos.

Para sustentar a série de ações penais, o MP utiliza como base os artigos 89 e 90 da Lei 8.666, mais conhecida como Lei das Licitações, promulgada em 1993.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos estudos realizados, percebe-se a importância da licitação nas instituições públicas e particulares, demonstrando assim idoneidade confiável da licitação como processo administrativo honesto e democrático. O procedimento de licitação objetiva permitir que a administração contrate aquelas que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados a capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, a qualidade do produto e o valor do objeto.

A licitação é procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, ou entidade no exercício da atividade administrativa, abre a possibilidade a todos os interessados de oferecerem propostas para a celebração de um futuro e eventual contrato com aquela, entre os quais serão selecionados os habilitados e entre as propostas destes a mais viável visando a satisfação do interesse público.

A licitação tem como um dos seus principais objetivos mostrar a importância dos processos licitatório na contratação de serviços públicos como forma de combater as fraudes e com isso é necessária se atentar a importância das vantagens dos processos licitatórios, a forma como é descrita as características de um edital e identificar os tipos de fraudes mais constantes no processo de licitação de instituições públicas.

Como objeto de uma licitação, pode-se figurar obras, serviços, compras, alienações, locações, e outorgas de concessões e permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público (incluindo realizações de parcerias público-privadas).

Entende-se que a melhor forma de combater as fraudes em licitações é compreendendo-as, melhorando assim, a sua identificação, prevenção e, através dos mecanismos legais ao alcance de qualquer administrador, a devida repressão.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública**: Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (DOU 22.06.1993)**. Constituição federal: coletânea de legislação administrativa. Orgs. Odete Medauar, Maurício Antonio Ribeiro Lopes. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2001.

_____. Legislação. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm>. Acesso em: 02 Set.. 2010.

BRASIL, Legislação. **Decreto-lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0201.htm>>. Acesso em: 2 Ago. 2010

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das Licitações Públicas**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

CITADINI, Antônio Roque. **Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas**. 3.ed. :Max Limonad, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella **Parcerias na administração pública**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999. 328 p.

_____,(coord.). **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 344 p.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e princípios fundamentais**. 3. ed. – São Paulo: Malheiros, 2004.

GONÇALVES, Fernando. Fraude no setor público. In: **Revista BDjur**, Superior Tribunal de Justiça, em 2004. Disponível em: Acesso em: 03 Set. 2010

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição. São Paulo: Dialética. 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007..

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____, **Licitação e Contrato Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____, **Direito Administrativo Brasileiro**. 12. ed. São Paulo, RT, 2000.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. **Licitação: fases e procedimentos**. São Paulo: Editora NDJ, 1999.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. **Revista dos Tribunais**, 1996.

NÓBREGA, Airton Rocha. O planejamento da licitação. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em:
<<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=417>>. Acesso em: 26. Out. 2010.

http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20080902101455822. Acesso em: 26 Out. 2010

PALMIERI, Marcello Rodrigues. O pregão: Aspectos práticos. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 43, jul. 2000.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública: uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PRIBERAM. Dicionário da Língua Portuguesa “On-Line”. Lisboa (Portugal): Priberam Informática, 2006. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx> . Acesso em: 24 set. 2010..

VICENTE Greco Filho, **Dos Crimes da Lei das Licitações**, Saraiva 1994.