REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

MEDIDAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DE FRAUDES NO PREGÃO ELETRÔNICO

Mateus Misael de Paula[1]
Matheus Silva Gobbes[2]

Resumo

A Administração Pública, quando da necessidade de contratar ou adquirir bens e serviços, utiliza-se dos processos licitatórios em suas diversas modalidades, as quais devem ser analisadas para melhor atender a finalidade pretendida. Destaca-se aqui a modalidade do pregão eletrônico, a qual por apresentar consideráveis vantagens à Administração, torna-se uma das modalidades licitatórias mais utilizadas. O presente artigo possui como objetivo trazer reflexões sobre o combate às fraudes nos processos de pregão eletrônico, ao passo em que também propõem expor as modalidades de fraude e as lacunas que levam a prática dessas ações. A pesquisa possui objetivo exploratório com abordagem qualitativa, com o escopo da literatura sobre o assunto, artigos científicos, leis e posicionamento dos órgãos responsáveis. Consoante a abordagem do tema aqui tratado, ressalta-se a necessidade de haver cada vez mais controle no combate às fraudes no pregão eletrônico, haja vista, que o papel da Administração Pública é garantir uma melhor qualidade à população, reforçando a ideia do princípio da supremacia do interesse público.

Palavras-chave: administração pública; fraude; licitação; pregão eletrônico; supremacia do interesse público.

Abstract

The Public Administration, when it is necessary to contract or acquire goods and services, uses bidding processes in their various forms, which must be analyzed to better meet their intended purpose. The electronic auction modality stands out here, which, as it presents considerable advantages to the Administration, becomes one of the most used bidding process modalities. This article aims to bring reflections on combating fraud in electronic auction processes, while also proposing to expose the types of fraud and the gaps that lead to the practice of these actions. The research has an exploratory purpose with a qualitative approach, within the scope of literature on the subject, scientific articles, laws and positioning of the responsible bodies. Through

[1] Graduando do 8º Período do Curso de Administração na Faculdade do Norte Pioneiro.
[2] Professor da Faculdade de Santo Antônio da Platina - FANORPI

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

the approach to the topic discussed here, the need to have more and more control in combating fraud in electronic auctions is highlighted, given that the role of Public Administration is to guarantee better quality for the population, reinforcing the idea of the principle of supremacy of the public interest.

Keywords: bidding procress; fraud; electronic auction; public administration; supremacy of the public interest.

1 Introdução

1.1 Observação da realidade

Ao longo do tempo, observa-se que o estado brasileiro foi passando por constantes modificações, tanto na sua estruturação social quanto em questões mais relacionadas ao modo como os entes federativos utilizam do dinheiro público para fornecer melhores condições de vida à população.

Dessa forma, é notória a necessidade da criação de mecanismos capazes de proporcionar maior segurança e equilíbrio para os gastos públicos, tornando-os assim, mais eficientes em seu controle.

Nesse sentido, quando a Administração Pública busca formas de garantir maior transparência em suas contratações, esta faz uso dos processos licitatórios, os quais, por meio de princípios norteadores, são capazes de assegurar que o dinheiro público está sendo utilizado da melhor maneira possível.

As licitações estão previstas tanto na Constituição Federal de 1988, quanto em lei específica, lei essa que traz ao longo de seu texto modalidades, regras e outras diretrizes indispensáveis para a efetivação dos processos licitatórios.

Dentre as diversas modalidades de licitação presentes no ordenamento jurídico brasileiro, uma merece destaque, qual seja, o Pregão Eletrônico. Esta modalidade de licitação traz grandes vantagens à Administração Pública quando da contratação ou aquisição de bens ou serviços, uma vez que pelo Pregão Eletrônico há a oportunidade de reduzir gastos, aumenta-se a transparência do processo, não há determinação máxima de valore (havendo apenas adequação quanto ao valor máximo estipulado pelo edital do certame), e observa-se a ampliação da competitividade e credibilidade.

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

Ressalta-se, que apesar das determinações legais que abrangem as licitações, essas não são suficientes para mitigar possíveis fraudes durante o processo, colocando assim à prova, a transparência e segurança das licitações.

Assim sendo, a pesquisa aqui desenvolvida possui o objetivo geral de trazer reflexões sobre o combate às fraudes nos processos de pregão eletrônico, enquanto os objetivos específicos são de identificar as licitações dentro do cenário nacional, compreender sobre as fraudes no pregão eletrônico e entender como são os mecanismos de combate a esses atos.

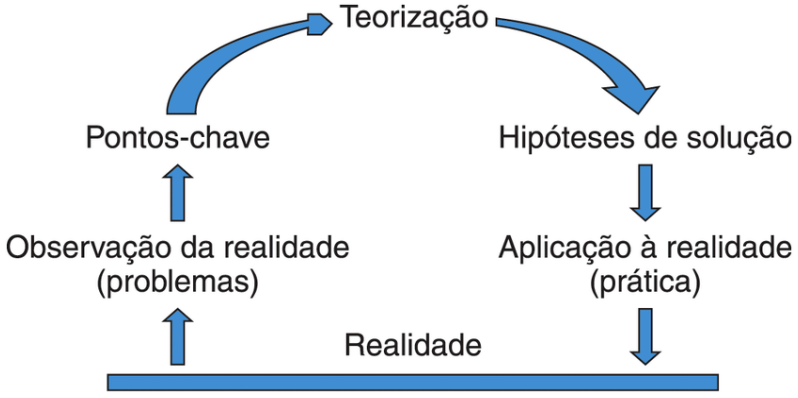
Dessa forma, percebe-se a relevância do tema aqui discutido, qual seja, as medidas de prevenção e controle de fraudes no pregão eletrônico, haja vista, que toda a sociedade atual está integrada de forma direta ou indireta nos processos de licitação.

2 Metodologia

2.1 Arco de Maguerez

O arco de Maguerez é uma metodologia educacional que busca promover a aprendizagem significativa por meio de cinco etapas: observação da realidade; pontos-chave; teorização; hipóteses de solução e aplicação à realidade. Observa-se a figura a seguir exposta que mostra as cinco etapas do Arco de Maguerez:

Figura 01: Arco de Maguerez



Fonte: Universidade Estadual de Londrina (2007, p.125)

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

Na primeira etapa, tem-se a visão global do assunto a ser estudado, identificando assim os problemas decorrentes surgidos a partir dessa observação. A segunda etapa consiste na identificação dos pontos-chave, que quando modificados podem trazer soluções para os problemas encontrados na etapa anterior. Esta etapa pode ser vista como a construção de um modelo associa os elementos e relações.

A terceira etapa do arco traz a exposição de teorias sobre o problema, de modo que são aqui aplicadas leituras e pesquisas sobre o assunto, revelando assim a contribuição das pesquisas científicas para a estruturação do estudo.

Na etapa de hipóteses de solução, são elaboradas, de forma crítica e criativa soluções possíveis para o problema já apresentado. Por fim, na última etapa está a aplicação das teorias levantadas ao problema decorrente da teorização, analisando a viabilidade das soluções encontradas.

A abordagem feita pelo arco de Maguerez visa envolver os alunos de forma ativa em seu processo de aprendizagem, estimulando os interesses, conectando os conteúdos com suas experiências pessoais, incentivando a reflexão crítica, fornecendo embasamento teórico e aplicando os conhecimentos adquiridos em situações práticas. Ao estudar o aprendizado de maneira cíclica e flexível, o arco de Maguerez busca tornar o conhecimento mais relevante, concreto e aplicável à realidade dos estudantes.

As pesquisas científicas podem ser compreendidas, de acordo com os apontamentos de Menezes et al. (2019), como o conjunto de atos previamente coordenados, empregando-se métodos com o objetivo de atingir um resultado ou resposta para um problema já existente.

A técnica utilizada para estruturar o presente artigo, consiste na pesquisa bibliográfica, que segundo Marconi e Lakatos (2002), são as pesquisas e publicações feitas sobre o assunto estudado, proporcionando ao pesquisador um contato mais direto com o objeto de estudo.

3 Teorização

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

3.1 Modalidades licitatórias

Os processos licitatórios estão previstos em dois importantes textos legais, quais sejam, a Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Lei nº 14.133/21. Na Constituição Federal, os processos licitatórios perfazem o artigo 22, inciso XXVI, estabelecendo que as regras gerais relacionadas às licitações são de competência exclusiva da União.

A respeito da lei específica que trata das licitações, em seu artigo 5º, a Lei nº 14.133/21, traz os princípios norteadores dos processos licitatórios, sendo esses, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

A respeito das licitações, Meirelles (2007, p. 27):

> Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar como Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua com o fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico legal de verificação das melhores condições para execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato subsequente.

De acordo com Carvalho Filho (2009, p.226), as licitações são:

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

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

Todos os órgãos da Administração Pública direta, e alguns órgãos da Administração Pública indireta, como as autarquias e fundações, são obrigados a passar pelos processos licitatórios quando da contratação de bens ou serviços, tal imposição advém do artigo 1º da Lei nº 14.133/21, bem como do artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988.

A mesma lei acima citada, também disciplina sobre as modalidade de licitação que podem ser utilizadas pela Administração Pública, esta determinação está presente no artigo 28 da Lei nº 14.133/21, o qual traz as seguintes modalidades licitatórias: pregão; concorrência; concurso; leilão e diálogo competitivo.

Apesar das todas as modalidades de licitação serem importantes, o presente artigo se preocupa em estudar uma delas, qual seja o pregão, e por consequência o desdobramento desta, o pregão eletrônico.

3.1.1 Pregão e Pregão Eletrônico

De acordo com Fernandes (2003, p.419), o pregão pode ser definido como:

> O procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando a execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

A regulação do Pregão está disposta na Lei nº 10.520/2002, e no texto de sua ementa consta a seguinte redação:

> Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

No pregão, o processo licitatório é realizado por um servidor denominado de pregoeiro, o qual fica responsável por analisar as propostas e lances feitos, de modo a coordenar as demais etapas do processo, como a classificação, habilitação e adjudicação, conforme dispõe o artigo 2º, inciso IV da Lei nº 10.520/2002.

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

O pregão é uma modalidade de processo licitatório que pode ser usado por tanto pela Administração Direta, quanto pela Indireta, quando se objetiva contratar bens e serviços tidos por comuns, que são aqueles definidos de forma objetiva pelo próprio edital da licitação, sem ser considerado o valor.

No entanto, convém ressaltar que com o advento da tecnologia, os processos licitatórios também passaram por algumas modificações, um exemplo, é o caso do pregão, o qual passou a ter a modalidade de pregão eletrônico.

O pregão eletrônico, de acordo com o proposto Meirelles (2007, p.107), pode ser conceituado como “Pregão eletrônico é aquele efetuado por meio de utilização de recursos de tecnologia de informação, ou seja, por meio de comunicação pela internet.”

A previsão legal do pregão eletrônico está contida no artigo § 2º do art. 2º da Lei 10.520/2002 e no Decreto 10.024/19. O procedimento segue o mesmo rito do pregão presencial, exceto pela participação presencial do pregoeiro e demais interessados, haja vista o uso da tecnologia para efetuar as comunicações necessárias.

O pregão eletrônico está dividido em duas fases distintas, quais sejam: a fase interna e a fase externa. Na primeira delas, também conhecida como fase preparatória, há a comprovação da obrigatoriedade na contratação do serviço ou bem, além de ser determinado o objeto do certame e demais aspectos para sua concretização (Brasil, 2023).

Na segunda fase, chamada também de fase executória, o edital do certame é publicado via internet, com informações a respeito do processo, como, objeto, dia e horário para envio das propostas, e o domínio onde será realizada a sessão do processo, com data e horário já previamente definidos (Brasil, 2023).

Observa-se que, por ser um procedimento bastante usado, é notório que este apresente vantagens para a Administração Pública, justificando assim a escolha por essa modalidade de licitação. A respeito das vantagens do pregão eletrônico, essas serão melhor abordadas a seguir.

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

3.1.2 Vantagens do Pregão Eletrônico

De acordo com os ensinamentos de Melo (2002), os processos licitatórios devem atender a dois critérios, quais sejam, o de viabilizar a contratação de um bem ou serviço por parte da Administração Pública de forma mais vantajosa, bem como o de garantir igualdade de concorrência entre aqueles interessados em ofertar esses bens ou serviços à Administração Pública.

Assim sendo, a busca pelas propostas mais vantajosas são justificáveis, haja vista que na Administração Pública o dinheiro público é usado para suprir as necessidades e carências da população ou da própria Administração, de forma que se fossem objetivadas as propostas de alto valor, esta atitude iria contra os princípios da Administração Pública.

Assim como propõe Filho (2005, p.435), “A Administração pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis. Qualquer outra solução ofenderia os princípios mais basilares da gestão da coisa pública. ”

O fator tempo também deve ser avaliado, haja vista, que por ser mais célere que os demais processos licitatórios, os prazos são otimizados, proporcionando assim, uma rápida contratação e execução do bem ou serviço.

Considerando tais fatos, recorda-se que o pregão eletrônico, busca sempre as propostas de melhor valor para serem contratadas, trazendo vantagens para a Administração.

Segundo informações do site Comprasnet, do Governo Federal, em matéria publicada na data de 24 de janeiro de 2006, tem-se que:

> O Pregão eletrônico possibilita uma economia que varia de 20% a 30% nas compras do governo e é mais ágil que as demais modalidades licitatórias. Também é a mais segura porque os fornecedores participantes não são revelados até o encerramento da licitação. É a mais transparente porque a sociedade pode acompanhar pela internet as compras eletrônicas feitas pelo governo federal. O pregão eletrônico traz, ainda, vantagens na democratização do acesso aos fornecedores que podem participar à distância dos procedimentos licitatórios. Isso facilita a participação das micro e pequenas empresas nas licitações públicas.

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

No entanto, apesar de apresentar vantagens significativas à Administração Pública, o pregão eletrônico apresenta um ponto falho em sua execução, qual seja, as fraudes. Para melhor compreensão do assunto, esse será abordado de forma mais detalhada seguir.

3.2 Fraudes

As fraudes são comumente associadas a atos que tendem a enganar ou suprimir a realidade. Para o Dicionário Online da Língua Portuguesa[3], a palavra fraude pode ser caraterizada como sendo "Logro; falsificação de produtos, documentos, marcas etc.; qualquer ação ilícita, desonesta, ardilosa que busca enganar ou ludibriar alguém. Contrabando; inserção de mercadorias estrangeiras sem o pagamento de impostos. Não cumprimento de um dever, de uma obrigação".

Isto posto, nota-se que a fraude se relaciona com a obtenção indevida de uma alguma vantagem, fato este, caracterizado como crime pelo Código Penal Brasileiro em seus artigos 171 e seguintes, os quais apresentam diversas modalidades de fraudes.

A partir da contextualização do termo "fraude", percebe-se que esse tipo de ato está enraizado na sociedade, e se mostra presente nos mais diversos setores, até mesmo na Administração Pública.

De acordo com o proposto por Castro (2010), os órgão do governo que são responsáveis por combater as fraudes, como é o caso do Ministério Público, da Controladoria-Geral da União e da Polícia Federal, identificam que o tipo de corrupção que mais atinge o uso de recursos públicos, são as fraudes, principalmente aquelas relacionadas às contratações licitatórias.

Segundo Oliveira (2009) e Macedo (2009), as fraudes mais usuais nos processos de licitação são: superfaturamento, direcionamento da licitação, inexigibilidade da licitação, dispensa de licitação, entrega de material de qualidade inferior ao previsto no edital, falsificação de documentos, simulação de licitação e as fraudes na modalidade pregão, que englobam o superfaturamento, o direcionamento da licitação e o uso de robôs.

[3] O significado do vocábulo fraude, bem como o conceito de demais termos podem ser vistos em: https://www.dicio.com.br/fraude/ . Acessado em 17.nov.2023.

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

3.3 Principais fatores de fraude no pregão eletrônico

3.3.1 Superfaturamento

O superfaturamento é um tipo de fraude em que ocorre divergência de preços. Nesse caso em específico, nota-se que o preço global do contrato de licitação é muito superior aos preços de mercado, sendo que este aumento considerável não possui qualquer justificativa.

Sobre o assunto, em matéria publicada pelo site LCT – Excelência em Licitações e Contratos, em data de 07 de junho de 2023, tem-se que:

> O TCU possui entendimento consolidado de quem licitações devem ser utilizadas, no mínimo, 03 (três) fontes de pesquisa diversificadas para a formação do preço de referência. O TCU também possui o entendimento de que na pesquisa de preços para a elaboração do orçamento devem ser desconsiderados os valores que apresentem grande variação em relação aos demais, para não comprometer a estimativa de preços.

Em novembro de 2023, o Estado de São Paulo foi investigado pela compra de bonés, sem a realização prévia de licitação. Segundo matéria publicada pelo site UOL, em 17 de novembro de 2023, o valor pago em cada boné, corresponde a R$21,50 (vinte e um reais e cinquenta centavos) sendo mais que o dobro do valor pago pelo mesmo bem em outras licitações. A matéria ainda prossegue ao destacar que:

> Em março, por exemplo, os Correios abriram um pregão para a compra de bonés para carteiros e pagaram R$ 8,88 por item em dois dos quatro lotes. No lote mais caro, o valor unitário foi de R$ 11. A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social diz que seguiu todo o trâmite legal e que contratou a empresa com o melhor preço. Sete empresas apresentaram propostas. SP gastou R$ 860 mil em bonés para a Operação Altas Temperaturas, que também distribui bebidas e frutas para minimizar o impacto do calor na população em situação de rua. Até 15 de novembro, foram distribuídos 130,4 mil garrafas de água, 59,6 mil frutas e 2,7 mil bonés. A contratação da empresa Blackout Comercial foi concluída em 10 de novembro em caráter emergencial, o que possibilitou a compra com dispensa de licitação.

Quando há o superfaturamento, observa-se uma série de despesas irregulares ao longo de toda a execução do contrato, incluindo a fase de contratação, viabilizando assim, bens ou serviços superfaturados na etapa de execução do contato.

3.3.2 Direcionamento da licitação

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

O direcionamento da licitação ocorre quando há o trabalho conjunto de funcionários públicos e empresas interessadas em determinar o resultado do processo licitatório, influenciando na decisão de quem será o vencedor do certame.

A estratégia mais usada nesse tipo de fraude é exigir diversas qualificações técnicas aos participantes, no entanto, tais qualificações não são justificáveis, favorecendo apenas um dos concorrentes do processo.

A Organização Obra Transparente, em parceria com o Observatório Social do Brasil, e com o apoio da UNICEF, elaborou no ano de 2022, um edital sobre Métodos de Detecção de Fraude e Corrupção em Contratações Públicas, a respeito do direcionamento das licitações, o documento acima mencionado traz:

> Em alguns casos, a especificação direcionada do objeto é menos óbvia. Uma prefeitura da Paraíba, por exemplo, realizou pregão em 2009 para comprar jogos e brinquedos para creches. Um lote com 20 itens do edital (Bandinha Rítmica: conjunto contendo 20 instrumentos musicais acondicionado em caixa de papelão) era cópia fiel do catálogo da empresa que venceu o certame

Outro caso emblemático de direcionamento de licitação ocorreu com a deflagração da Operação Vampiro[4] em 2004, operação esta que investigou e levou à prisão diversos empresários, lobistas e servidores, acusados de fraudar compras de medicamentos hemoderivados para o Ministério da Saúde.

Observa-se assim, que no direcionamento da licitação ocorre a violação da supremacia do interesse público, haja vista, que por favorecer um determinado participante ou a aquisição de um determinado bem cujas especificidades são inespecíficas, há o interesse privado (individual) sobre o interesses da própria Administração Pública.

[4] Demais informações a respeito da Operação Vampiro podem ser encontradas em: http://memorialdademocracia.com.br/card/deflagrada-a-operacao-vampiro . Acessado em 17.nov.2023.

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

3.3.3 Uso de robôs

Assim como o uso da tecnologia traz inúmeros benefícios e facilita muitos aspectos da vida cotidiana, esta também traz em si algumas questões que relativizam tais benefícios.

Uma dessas questões decorre do uso da tecnologia para fraudar os processos licitatórios, por meio do emprego de *softwares* ou robôs, os quais simulam lances menores do que aqueles propostos pelos outros participantes. De acordo com o proposto por Meirelles (2007), as vantagens obtidas com as fraudes é indeterminado, utilizando-se para tanto, até mesmo robôs para tal finalidade.

Nota-se assim, por meio da apresentação das modalidades de fraudes acima expostas, a necessidade de combater tais ações, a fim de ser garantida a lisura do processo licitatório, sendo também imprescindível a identificação das lacunas na lei que permitem ou facilitam, ainda que indiretamente, a ocorrência de fraudes.

3.4 Lacunas que oportunizam as fraudes

Alguns fatores tornam evidentes que o pregão eletrônico é uma modalidade licitatória envolta de vulnerabilidades, o que se dá justamente pelo uso constante da tecnologia. Ressalta-se que na modalidade eletrônica, os participantes necessitam apenas de possuir um computador com acesso à internet e um telefone para participar do certame, facilitando assim, omissões de sua identidade caso seja necessário o contato da Administração Pública ou dos órgãos competentes quando da suspeita de fraude.

Como já antes visto, na modalidade do pregão, busca-se o menor preço, assim, como aponta Alves e Rodrigues (2013, p.188), “o eminente risco em relação à qualidade dos objetos oferecidos em razão do tipo de licitação adotada (menor preço). O menor preço traduz muitas vezes em baixa qualidade dos produtos adquiridos, sendo qualificados como os piores do mercado."

O Tribunal de Contas da União (2010) aponta como as principais falhas e irregularidades que acontecem no pregão eletrônico:

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

– Dispensa e Inexigibilidade de licitação sem justificativa a observância dos pressupostos legais;
– Ausência de publicidade nas etapas da licitação;
– Ausência de exame e aprovação preliminar da assessoria jurídica;
– Divergência entre a descrição do objeto no contrato e a constante do edital;
– Execução de serviços não previstos no contrato original;
– Subcontratação não admitida no edital e no contrato;
– Prorrogação de prazo sem justificativa; entre outros.

As lacunas acima expostas, decorrem muitas vezes da própria previsão legal, que apesar da reforma recém passada, ainda não contempla de forma assertiva o uso da tecnologia nos processos licitatórios, o que permite a possibilidade de eventuais fraudes que violam os princípios da lei da Licitação.

3.5 Formas de combate às fraudes

3.5.1 Hipóteses de solução

Ainda que as fraudes que acometem os processos licitatórios estejam tão presentes, é importante frisar que tanto a Administração Pública quanto os órgãos responsáveis pela fiscalização da lisura das licitações, buscam medidas que mitiguem as fraudes e seus efeitos prejudiciais quando da sua constatação.

No ano de 2008, o Departamento de Proteção e Defesa Econômica do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) elaborou uma importante cartilha sobre o combate a fraudes e carteis nos processos de licitação, trazendo orientações relevantes aos servidores públicos, que direta ou indiretamente, desempenham funções relacionadas às licitações. A cartilha Combate a Cartéis em licitação (2008, p.07-08), traz as seguintes situações que devem gerar alertas aos servidores:

> Documentos com a mesma formatação, redação ou erros idênticos de digitação ou de cálculo.
> Propostas eletrônicas enviadas do mesmo e-mail ou do mesmo endereço de IP;
> Propostas enviadas do mesmo endereço ou que possuam os mesmos dados de contato, ou mesmo representante;
> Documentos com selos de autenticação ou postagem idênticos ou Sequenciais;
> Propostas submetidas eletronicamente criadas ou editadas por uma mesma pessoa ou por empresa concorrente;
> Propostas com preços iguais e diferentes do valor de referência (se o valor tiver sido publicado no edital);
> Diferenças de preço entre propostas mantêm um padrão em termos absolutos ou percentuais;

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

> Aumentos uniformes de preços de concorrentes não justificados por aumento de custos;
> Variação significativa e injustificada no preço das propostas da mesma empresa em outras licitações;
> De forma injustificada, fornecedores desistem de apresentar documentos ou propostas mais competitivas;
> Licitantes vencedores subcontratam concorrentes perdedores ou que se recusaram a apresentar propostas;
> Licitantes que teriam condições de participar isoladamente do certame apresentam propostas em consórcio;
> Licitantes apresentam propostas que dificilmente teriam condições de vencer (por exemplo, erros banais, acima do valor de referência, ausência de documento que sabidamente deveria ser apresentado); Concorrentes contratam as mesmas consultorias ou contadores no apoio à elaboração de propostas;
> Referências a orientações do setor, como “preços sugeridos” ou “tabelas de preços” sugeridos por sindicato ou associação;
> Empresas reclamam de “empresas aventureiras” no mercado (normalmente, empresas que começaram a participar recentemente de licitações, com preços mais competitivos).

Quando o servidor se depara com uma situação de fraude, além de haver a exclusão do licitante e rescisão do contrato administrativo, é necessário que o servidor busque providências a fim de esclarecer os fatos que levaram à fraude, e sendo cabível, a tomada de decisão por sanções nas esferas cível, administrativa e penal.

Sobre o assunto, Daniel e Couto (2011, p.43), ensinam que:

> A identificação de fraudes em licitação exige que seja dada a devida observância à formalização do processo, mediante a análise do edital, dos documentos apresentados pelos concorrentes e de toda a documentação relativa aos procedimentos realizados, dispensando-se especial atenção às irregularidades detectadas, tais como a existência de documentos sem assinatura, não autenticados, idênticos de licitantes diversos, não observância de prazos etc.

Com relação as fraudes que usam robôs, a Administração Pública faz uso de algumas táticas, assim como expõem Lima (2016, p.88) sobre o assunto ao explicar essas táticas como sendo “[...] a estipulação de intervalo de tempo mínimo de 3 minutos entre o envio de um lance e outro, do mesmo ofertante e a necessidade de confirmação do envio dos lances.”

Uma das formas utilizadas para o combate às fraudes são o controle, a auditoria e a participação popular. Advinda do latim, a palavra auditoria é derivada do vocábulo audire[5], cujo significado é ouvir, porém, em virtude das transformações sociais, o termo passou a ocupar outros espaços, adequando-se aos novos conceitos e

finalidades.

Observa-se a conceituação trazida por Ribeiro (2013, p.17), ao definir a auditoria como “uma técnica que consiste na verificação da exatidão e fidedignidade dos dados contidos nas demonstrações, por meio do exame minucioso dos registros e documentos que deram origem a eles”.

Como visto acima, a auditoria é apenas uma das formas para o combate às fraudes, lembrando que a participação popular na fiscalização de suspeitas de fraudes é considerada legal, a partir da previsão da Lei de Acesso à Informação (Lei nº.12.527/11), após isso, a investigação e a conclusão da existência ou não de fraudes é feita pelo Ministério Público.

4 Considerações finais

4.1 Aplicação à realidade

O desenvolvimento da presente pesquisa proporcionou a análise e estudo acerca da existência de lacunas que levam a ocorrência de fraudes nos processos licitatórios, principalmente na modalidade do pregão eletrônico.

O papel das licitações, é permitir que a Administração Pública faça a aquisição ou a contração de bens e serviços para seu funcionamento ou melhora da qualidade de vida para a população, seguindo sempre os princípios dos processos licitatórios e observando a primazia do interesse público sobre o privado.

Devida as inúmeras vantagens, o pregão eletrônico é amplamente utilizado pela Administração Pública, a qual deve considerar alguns aspectos, como: agilidade, economicidade, transparência e competitividade durante os processos de licitação.

Apesar de ser vista como um tipo de modalidade seguro, o pregão eletrônico possui lacunas que levam a ocorrência de fraudes, essas praticadas tanto pelos participantes, quanto pela própria Administração Pública.

[5] A origem da palavra auditoria, tanto quanto a origem de outros vocábulos podem ser encontrados por meio do sítio eletrônico: <https://www.significadosbr.com.br/auditoria>. Acessado em 15.nov.2023.

REVISTA UNIVERSITAS
Revista FANORPI de Divulgação Científica
ISSN 2316-1396 - Eletrônico Vol.
02, Nº 10, Ano 2024, p. 61-79
www.fanorpi.com.br

A fraude no pregão eletrônico pode acontecer pelo direcionamento da licitação, oportunidade esta em que apenas um determinado licitante tem chances de ganhar o certame; contratação por preços superfaturados ou quando leva-se em consideração a premissa do “menor preço” para adquirir ou contratar produtos e serviços de baixa qualidade.

Destaca-se que as modalidades de fraude aqui apresentadas, representam atos de improbidade administrativa, sendo obrigação do agente público verificar a existência das mesmas, para que medidas cíveis, administrativas e penais sejam adotadas, haja vista a configuração de dano à Administração Pública.

Ressalta-se, que independente da fraude, essa gera prejuízos financeiros à Administração Pública, e uma pior qualidade de vida à população em si, a qual paga seus impostos e espera nas ações dos Órgãos Públicos a contrapartida desses pagamentos.

A fim de combater as fraudes, além dos mecanismos já existentes, nota-se a necessidade de maiores investimentos governamentais para tal finalidade, objetivando-se assim o fim ou diminuição dos casos de fraude e prejuízos à Administração Pública.

Consoante tal premissa, a Administração Pública terá seu funcionamento efetivo e eficiente quando houver árdua fiscalização e sanções àqueles que não observam seus princípios e não respeitam suas normas, buscando-se assim, o equilíbrio e o cumprimento do papel da Administração Pública, qual seja, o serviço à população.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. J.; RODRIGUES, L. C. **Pregão eletrônico: vulnerabilidade do sistema**. Revista JurisFIB | ISSN 2236-4498 | Volume IV | Ano IV | Dezembro 2013 | Bauru - SP. Disponível em: <http://www.revistajurisfib.com.br/artigos/1395780217.pdf>. Acesso em: 15.nov.2023.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acessado em 15.nov.2023.

_____. **Constituição Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acessado em 17.nov.2023.

_____. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm . Acessado em 16.nov.2023.

_____. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm . Acessado em 17.nov.2023.

_____. **Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acessado em 15.nov.2023.

CARTILHA, S. D. E. **sobre o Combate aos cartéis em licitações**. 2008. Disponível em: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/documentos-daantiga-lei/cartilha_licitacao.pdf/view. Acessado em 16.nov.2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COMPRASNET**. Governo Federal Treina 6,7 Mil Servidores na Utilização do Pregão Eletrônico**. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=173 . Acessado em 16.nov.2023.

DANIEL, L. M. COUTO, U. C. **A fiscalização dos processos licitatórios na Administração Pública**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais, 2011. Disponível em: <http://www.lopeslage.com/postce/images/Artigo%20Fiscalizacao%20dos%20Processos%20Licitatorios%20Revista%20do%20TCMG%205-20.pdf>. Acessado em 16.nov.2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico)** – 6ª ed. – São Paulo: Dialética, 2005.
LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica.4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LCT ASSESSORIA. **O parâmetro para cálculo de eventual superfaturamento deve refletir o preço de mercado**. Disponível em: https://lctassessoria.com.br/o-

parametro-para-calculo-de-eventual-superfaturamento-deve-refletir-o-preco-de-mercado/ . Acessado em 16.nov.2023

LIMA, W. R. **Combate à fraude nos pregões eletrônicos**. Revista Jus Navigandi. fev. 2016.
Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46539/combate-a-fraude-nos-pregoes-eletronicos>. Acessado em 15.nov.2023.

MACEDO, G. J. L. **Licitações: competições ou fraudes – realidades, mitos e combate**. 2009. 81 f. Fundação escola superior do ministério público do distrito federal e territórios. Brasília – DF.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MELO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**.14ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

OBRA TRANSPARENTE. **Métodos de Detecção de Fraude e Corrupção em Contratações Públicas**. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Metodos%20Detec%C3%A7%C3%A3o%20de%20Fraude.pdf . Acessado em 15.nov.2023

OLIVEIRA, A. **Licitações: fraudes comuns na aquisição de bens, enquadramento legal e procedimentos preventivos**. 26 de junho de 209. 118 f. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis – SC.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: Um manual para a realização de Pesquisas em administração**. Universidade Federal de Goiás, 2011.

RIBEIRO, Osni Moura. **Auditoria Fácil - Série Fácil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, p.17, 2013.

ROCHA, Rosana. **O Método da Problematização: Prevenção às Drogas na Escola e o Combate a Violência**. Universidade Estadual de Londrina, 2008.

UNIÃO, B. T. D. C. da. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4ª Ed. 2010, p.19. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos4-edicao-1.htm>. Acessado em 16.npv.2023.

UOL. **SP compra bonés sem licitação pelo dobro do preço para distribuir no calor**. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/11/17/prefeitura-de-sp-contrato-bone-op-altas-temperaturas.htm . Acessado em 17.nov.2023.