



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

**AS FRAUDES NA DISPENSA DE LICITAÇÃO DURANTE A
PANDEMIA E AS SUAS CAUSAS**

ORIENTANDO: MAYCON ALVES BRITO CARVALHO
ORIENTADOR: PROF. DR. GIL CÉSAR COSTA DE PAULA

GOIÂNIA

2021

MAYCON ALVES BRITO CARVALHO

**AS FRAUDES NA DISPENSA DE LICITAÇÃO DURANTE A
PANDEMIA E AS SUAS CAUSAS**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof. (a) Orientador (a): DR. GIL CÉSAR COSTA DE PAULA

GOIÂNIA
2021

MAYCON ALVES BRITO CARVALHO

**AS FRAUDES NA DISPENSA DE LICITAÇÃO DURANTE
A PANDEMIA E AS SUAS CAUSAS**

Data da Defesa: 20 de NOVEMBRO de 2021

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. DR. GIL CÉSAR COSTA DE PAULA

Examinador Convidado: Prof. DR. JOSÉ QUERINO TAVARES
NETO

Dedicatória

Agradecimentos

SUMÁRIO

RESUMO	6
INTRODUÇÃO.....	7
CAPITULO I – LICITAÇÃO E SUA COMPOSIÇÃO.....	9
1.1 - CONCEITO DE LICITAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS.....	9
1.2 - FASES DA LICITAÇÃO.....	11
1.3 - MODALIDADES DE LICITAÇÃO E ALTERAÇÃO DA NOVA LEI PARA AS MODALIDADES.....	17
1.4 - TIPOS DE LICITAÇÃO EXISTENTES.....	22
1.5 - INEXIGIBILIDADE E DISPENSA.....	23
1.6 - ALTERAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES PARA COMPRAS EMERGENCIAIS.....	29
CAPITULO II - FRAUDES NAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO, FATORES CAUSADORES, IMPACTOS E TIPOS DE FRAUDES.....	33
2.1 - DENUNCIAS DE FRAUDES OCORRIDAS DURANTE A PANDEMIA.....	33
2.2 – FATORES CAUSADORES DAS FRAUDES EM LICITAÇÕES.....	45
2.3 – IMPACTOS NEGATIVOS PROVOCADOS A SOCIEDADE.....	49
2.4 – TIPOS DE FRAUDES MAIS PRATICADAS	52
CAPITULO III - AÇÕES E TÉCNICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A FRAUDES.....	55
3.1 – AÇÕES QUE TORNAM A DISPENSA DE LICITAÇÃO MAIS SEGURA.....	55
3.2 - OS RISCOS RELACIONADOS A DISPENSA DE LICITAÇÃO E COMO COMBATE-LOS.....	62
CONCLUSÃO	72

REFERÊNCIAS.....	75
-------------------------	-----------

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo, o estudo das fraudes na dispensa de licitação durante a pandemia e suas causas, nas contratações emergenciais iniciadas no Brasil no ano de 2020, utilizou-se do método dedutivo bibliográfico para tal. É notável que qualquer licitação pública é sujeita a fraudes sendo necessário atenção aos mecanismos de controle interno e externo para proteção do processo licitatório, para que o mesmo não seja maculado por vícios, que como resultado podem colocar a perder toda legalidade que deve haver em um procedimento de compra pela administração pública, seja ela emergencial ou não. A observância e cumprimento a toda estrutura normativa de princípios, requisitos e mecanismos de controle interno e externo é responsabilidade do Estado, e conclui-se que essa observância é um pilar atemporal para processos licitatórios, independentemente de qualquer mudança na legislação, sem ela o processo torna-se falho.

Palavras-chave: Processo licitatório. Fraudes. Princípios e requisitos.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto de estudo o cenário atual referente a contratações emergenciais sem licitação durante a pandemia, a pesquisa desenvolvida mostra a sua importância, ao apresentar as fraudes e os motivos, ocorridos na modalidade de dispensa de licitação durante o momento atual de pandemia mundial em que vivemos, onde tais prejuízos relacionados as fraudes já provocam grandes danos aos cofres públicos atualmente. Assim expondo, primeiramente, a importância aos princípios dos atos administrativos que permeiam os processos licitatórios, e que tal tema expõem a utilidade e necessidade de se discutir os acontecimentos atuais, servindo de alerta a futuros leitores e para o futuro em si onde tal modalidade continuará sendo utilizada.

O processo licitatório e toda sua estrutura basilar para a licitação e os seus princípios e fases que compõem o corpo de uma licitação e sua dispensa são o escopo central desse trabalho, e tem toda devida atenção, por ser o assunto que está em voga quando se trata de compra emergencial. No ano de 2020 segundo o portal da transparência foi a modalidade de compra emergencial mais utilizada, figurando um percentual de 35,18%, junto dos seus requisitos baseados inclusive na Lei nº 13.979/2020 e com todas as suas modificações para se adaptar ao período de pandemia que é enfrentado atualmente, demonstrando assim a importância de toda a estrutura da licitação quanto a sua segurança.

A pesquisa a ser apresentada faz uso de doutrinas do estudo específico de direito administrativo, como também de jurisprudência e artigos que versam sobre o tema, assim como também as alterações feitas recentemente adequando o modelo de licitação neste período calamitoso que o país vive.

Será apresentado diversos fatos criminosos de fraudes relacionadas a dispensa de licitação que ocorreram desde o início do combate à pandemia, os mesmos apontados por grandes portais midiáticos ou até por portais relacionados a Polícia Civil do Estado de Goiás, a título de exemplo que também aponta operação deflagrada (Operação Colarinho Branco) a respeito de fraudes ocorridas durante este período de combate a pandemia em contratações emergenciais com verbas voltadas para este fim.

A atualidade deste tema é de grande importância, joga luz a decisão do STF, por hora, denegatória de habeas corpus envolvendo os fraudadores na modalidade de dispensa de licitação como ocorreu no HC 191014, que fora denegado pela Ministra Cármen Lúcia. Este rito constitucional em que ocorreu um grande esquema de fraude na dispensa, envolvendo até agentes públicos que promoviam tais brechas, e que será apresentado nos próximos capítulos do trabalho.

É de suma importância a total atenção aos mecanismos de controle internos que previamente são os princípios licitatórios e requisitos voltados para a dispensa de licitação, funcionam como tais ferramentas ao protegerem o processo licitatório contra qualquer vício que provoque uma mácula irreparável e que venha a destruir toda a licitação feita por meio de uma anulação dele. Neste caso, frustraria assim todos os esforços despendidos de tempo e dinheiro pela administração pública.

Os cuidados que devem ser tomados nos processos de dispensa nunca foram atuais como agora, onde este modelo de contratação atualmente é o mais utilizado.

Tais cuidados tem o intuito de estreitar assim o cerco e dificultar o êxito dos agentes fraudadores dos processos licitatórios, onde é preciso apenas uma brecha interna diretamente vinculada a desobediência dos requisitos para a dispensa, ou a desobediência de apenas um princípio licitatório para colocar tudo a perder. Assim demonstraria ao leitor que os princípios relacionados a licitação, e os requisitos relacionados a dispensa, uma vez não respeitados provocam danos de grande extensão aos cofres públicos.

Por mais que sejam exaustivamente descritos em várias obras a respeito de sua importância, seja em sala de aula, ou qualquer outro meio da extensão do saber jurídico, é uma ritualística que deve ser seguida de maneira religiosa com o intuito de proteger todo o processo de compra emergencial. Assim, atualmente tal descumprimento vem mostrando seus resultados à sociedade de maneira acentuada, onde o questionamento de como e o porquê isso pode ocorrer em tais processos, e a resposta está no que é basilar, e que compõem o objetivo desse trabalho: obediência dos princípios e requisitos.

CAPÍTULO I – LICITAÇÃO E SUA COMPOSIÇÃO

1.1 Conceito de licitação e seus princípios

É importante iniciar este trabalho antes mesmo de conceituar a licitação com a seguinte ressalva, no dia 1º de abril de 2021 foi sancionado a nova lei de licitações n.º 14.133 entrando em vigor imediatamente, sem *vacatio legis*, porém a revogação das normas anteriores sobre licitação e contratos ocorrerá no prazo de 2 anos.

Durante este período a lei 8.666/93 continuará produzindo seus efeitos jurídicos, como o escopo central desse trabalho e justamente abordar os desmandes ocorridos em 2020 ainda sob a égide da lei anterior e a desobediência dos princípios e requisitos licitatórios, ainda no capítulo primeiro no subtítulo 1.6 será mostrado as alterações nas contratações emergenciais a título informativo, servindo também de

paralelo comparativo quanto a “antiga” lei, e mostrando novos mecanismos de defesa para proteção do certame licitatório.

Seguimos para a conceituação da licitação como um todo, e então alcançar a problemática deste trabalho, visando mostrar que o processo licitatório é um instrumento essencial para a administração pública fazer suas contratações, e o meio que traz legalidade para seus atos, quanto a compras, contratações de serviços e aquisição ou de bens variados, Rafael Carvalho Rezende Oliveira elucida de maneira assertiva a licitação.

Licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei com o objetivo de selecionar a melhor proposta, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos. O art. 3.º da lei 8666/1993 elenca os objetivos da licitação, quais sejam: a) garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, b) selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e c) promover o desenvolvimento nacional sustentável. A licitação é uma regra constitucional (art. 37, XXI da CRFB) que deve ser seguida para formalização de contratos pela Administração Pública. Trata-se, destarte, de procedimento administrativo instrumental, pois serve como instrumento necessário para o alcance de uma finalidade: a contratação pública. (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 26).

Valendo notar que em se tratando da isonomia, que nada mais é do que garantir igualdade entre os licitantes que estão a competir no processo licitatório. Por outro lado, observar a seleção da proposta mais vantajosa, que não pode ser confundida com a proposta mais barata, pois nem sempre ela será mais vantajosa para a administração, pois é preciso encontrar um equilíbrio entre o que está dentro do orçamento disponível, e o a oferta que irá oferecer um produto de qualidade para o ente que está adquirindo, tal serviço ou produto.

Por fim, promover o desenvolvimento nacional sustentável, que basicamente consiste em uma regra em se tratando de licitação, em um processo licitatório a administração deve dar preferência ao produtor ou fornecedor do serviço que seja nacional, quando em uma competição houver fornecedores estrangeiros.

A administração pública tem, por conta dos princípios que a pautam, é obrigada a criar um processo licitatório pautado nos mesmos citados acima, com o intuito de garantir a igualdade entre os licitantes, pois a obediência e o que vai dar a devida probidade ao processo, como no Art. 37, XXI da CF/88.

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 indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Observado a citação acima, assim como todos os atos da administração pública, a licitação também é pautada de princípios que devem ser seguidos de maneira constante e inesperadas, que são a legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, e julgamento objetivo. Também citados por Rafael Carvalho Rezende de Oliveira:

A licitação, por ser um processo administrativo, pressupõe o atendimento dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, notadamente aqueles expressamente previstos no art.37, *caput*, da CRFB (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Ao lado dos princípios constitucionais, existem princípios específicos que devem ser observados na licitação. O art. 3.º da Lei 8.666/1993 menciona os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros que lhes são correlatos. Em relação aos princípios específicos, podem ser destacados os princípios da competitividade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do procedimento formal e do julgamento objetivo. (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 28).

Como citado acima, de maneira a dar ênfase a licitação como ato administrativo, demonstrando que todos os órgãos, sejam eles, de esfera executiva, legislativa ou judiciária, têm a obrigação de licitar por alguma modalidade de licitação, seja ela uma concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão ou pregão, com a exceção do caso da dispensa de licitação. E assim como todo ato, imbuído de princípios da própria administração como citados acima, existem também princípios particulares do processo licitatório, que pautam tais procedimentos.

A título informativo, com a nova lei de licitações, houve algumas mudanças quanto as novas contratações a partir de 1º de abril de 2021, serão pautadas pelos seguintes princípios, 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.

Nota-se que a nova lei traz novos princípios para fazer parte do seu rol de acordo com o seu art. 5.º, veja.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados 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, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>).

1.2 Fases da licitação

Antes de alcançarmos a dispensa de licitação, é importante falar sobre as fases que compõem o processo licitatório, conhecidas como fase interna, fase externa e a fase contratual, analisando as condições acerca da licitação, os riscos financeiros de tais gastos que tal licitação pode acarretar ao órgão, portanto tudo deve ser muito bem analisado antes de se tomar tal passo.

A fase interna da licitação se trata do estudo orçamentário acerca da viabilidade de contratação do serviço desejado, ou de produto ou bem para a administração, organizando o certame e direcionando exatamente como serão as próximas fases até a hora da contratação.

O doutrinador Rafael Carvalho em seu livro, licitações e contratos administrativos teoria e prática, elenca de maneira bem detalhada a divisão da fase interna, dando início pela requisição do objeto que é o primeiro passo ou primeiro ato para o processo de licitação, veja.

Requisição do objeto: é o ato que inicia o processo de licitação. Tendo em vista a necessidade de contratação (compras, serviços, obras ou alienações), o agente descreve o objeto e requisita a sua contratação. A requisição do objeto é o ato que inaugura a licitação e influencia decisivamente na modalidade que será utilizada (ex.: requisição de aquisição de bem ou serviço comum abre a possibilidade de utilização do pregão). (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 84).

Dando continuidade as citações, seguimos para outra parte da fase interna que é a estimativa de valor a respeito do preço de mercado de tal objeto, veja:

Estimativa do valor: a Administração deve verificar o preço de mercado do objeto da futura contratação. Não há um procedimento formal, previsto em lei, para realização da cotação de preços. Apesar da omissão legal, normalmente a Administração consulta, no mínimo, três pessoas do ramo pertinente ao objeto, fixando uma média dos preços apresentados. (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 84).

Seguimos para a autorização de despesa, onde se verifica se existe recursos suficientes na administração, para determinado gasto, onde por parte do próprio órgão há uma verificação orçamentária para tal, veja:

Autorização de despesa: o ordenador de despesa verifica a existência de recursos orçamentários suficientes para contratação do objeto (arts. 7.º, § 2.º, III, e 14 da Lei 8.666/1993). Caso a licitação envolva criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, que acarrete aumento da despesa, a fase interna deve conter (art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal): (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e (ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 85).

Feito os dois primeiros passos citados acima observamos que é necessário a criação de uma comissão de licitação, que é composta por três membros, e que dos três membros, no mínimo dois deverão ser servidores do órgão, fazendo toda análise de documentos relativos à contratação, também segundo o doutrinador, segue citação:

Designação da comissão de licitação: em regra, a comissão de licitação, composta por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois servidores, tem a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações (arts. 6.º, XVI, e 51 da Lei 8.666/1993). Na modalidade concurso, a comissão não precisa ser necessariamente formada por servidores (art. 51, § 5.º, da Lei 8.666/1993) e, no pregão, a comissão é substituída pelo pregoeiro. (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 85).

Próxima fase interna é a elaboração das minutas do instrumento convocatório, ou mais conhecido como edital ou convite, onde todas as regras relacionadas ao tramite se encontram e que deverão ser observadas tanto pela administração que zela pela probidade e lisura do mesmo, e também dos licitantes interessados, o doutrinador explica:

Elaboração das minutas do instrumento convocatório e do contrato: o instrumento convocatório (edital ou convite) contém as regras que deverão ser observadas pela Administração e pelos licitantes. A minuta do futuro contrato deve constar obrigatoriamente do instrumento convocatório (art. 62, § 1.º, da Lei 8.666/1993). Os requisitos do edital e

do contrato estão previstos, respectivamente, nos arts. 40 e 55 da Lei. (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 85).

Outra parte da fase interna é a análise jurídica por parte do próprio órgão quanto ao instrumento convocatório, e todos os seus documentos, e minutas, o doutrinador também explica:

Análise jurídica das minutas do instrumento convocatório e do contrato: a assessoria jurídica da Administração deve examinar e aprovar as minutas dos instrumentos convocatórios e dos contratos (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993). (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 85).

Por último, é necessário citar a respeito de outras exigências que existe na fase interna do processo licitatório, segundo o doutrinador já citado anteriormente:

Outras exigências na fase interna: em determinadas hipóteses, a legislação exige a adoção de outros atos na fase interna da licitação, por exemplo: (i) audiência pública: quando o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c", da Lei de Licitações (art. 39 da Lei 8.666/1993);215 (ii) autorização legislativa: alienação de bens imóveis da Administração (art. 17, I, da Lei 8.666/1993);216 (iii) projeto básico e executivo: necessários para contratação de obras e serviços (art. 7.º, I e II, da Lei 8.666/1993). (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 85).

Já a fase externa também é composta de etapas diversas e atos convocatórios, com as devidas publicações, conforme o Art. 21 da lei 8.666/93.

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm).

Porém as etapas ditas acima versam sobre a contestação a respeito de algum resultado da licitação, com o intuito de impugnar o edital por conta de algum erro ou vício conforme a o Art. 41 da Lei 8.666/93.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm).

Portanto é possível sim impugnar o edital, porém tal impugnação não tem efeito suspensivo, e ao analisar a impugnação, e dever da comissão de licitação analisar tal ato, e se for aceito, o mesmo deverá ser publicado para que todos os interessados no processo licitatório tenham ciência do ocorrido.

A mesma comissão de licitação que avalia as impugnações, também avalia e qualifica os participantes da licitação, avaliando dês do patrimônio do licitante, dentre outros detalhes a respeito de sua idoneidade, constatando assim se é apto ou não para tal contratação com a administração, o Art. 27 da Lei 8.666/93 elenca como é feita essa qualificação.

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

~~IV - regularidade fiscal.~~

IV – regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999) (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm).

Quando o licitante preenche todos os requisitos citados no artigo acima, continua apto para a seguir a próxima etapa, que é a classificação das propostas perante a administração, para que a mesma avalie todos os detalhes quanto ao mercado e valores e comparação, do que é oferecido pelo licitante, e qual é o valor praticado no mercado, evitando assim abusos contra a própria administração quanto a cobrança de preços muito acima dos praticados no mercado.

Caso o licitante não cumpra os tais requisitos desta etapa, de imediato é desclassificado de acordo com o art. 48 da Lei 8666/93.

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - As propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - Propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm).

E quanto aos licitantes que foram desclassificados nas etapas citadas, ainda assim há uma segunda chance, dando uma oportunidade de apresentação de recurso, obedecendo um prazo máximo de 05 dias para apresentá-lo, conforme cita o art. 109, I alínea A a D da lei 8.666/93.

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

- a) habilitação ou inabilitação do licitante;
- b) julgamento das propostas;
- c) anulação ou revogação da licitação;
- d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm).

Já os licitantes classificados, terão a oportunidade de ter a suas propostas julgadas pela comissão de licitação, respeitando todas as exigências que melhor for para a administração quanto a necessidade de tal serviço ou produto que se pretende adquirir com tal licitação, em resumo aquilo que é mais vantajoso, avançando assim para a homologação do procedimento caso tenha preenchido toda regularidade necessária.

Preenchido toda regularidade exigida, e escolhido o licitante vencedor em meio as propostas, o licitante que apresentou a melhor e mais vantajosa para a administração em relação a todas as avaliações, poderá ter um contrato assinado com a mesma, caso naquele exato momento tenha disponibilidade para tal, gerando assim para o vencedor uma expectativa de direito acerca de todo aquele trâmite percorrido, configurando assim uma adjudicação.

Como dito gera uma expectativa, porém a administração não pode se isentar da contratação daquele determinado serviço ou produto vinculado aquela licitação, portanto caso venha contratar, deverá ser com o vencedor da licitação.

E como última fase, temos a etapa contratual, que é o ponto final de tudo o que foi dito acima, quando a administração irá celebrar com o vencedor da licitação o que fora escolhido durante o processo licitatório e todas as suas etapas, José dos Santos Carvalho Filho aponta de maneira certa um bom conceito acerca desta fase contratual em sua obra Manual de Direito Administrativo.

Toda vez que o Estado-Administração firma compromissos recíprocos com terceiros, celebra um contrato. São esses contratos que se convencionou denominar de *contratos da Administração*, caracterizados pelo fato de que a

Administração Pública figura num dos polos da relação contratual. Nota-se que a expressão tem sentido amplo e visa a alcançar todos os ajustes bilaterais firmados pela Administração.¹ Desse modo, a noção corresponde a um *gênero*. Cabe salientar que a *contratação* em geral, seja qual for a sua modalidade, caracteriza-se indiscutivelmente como *atividade administrativa*, cuja execução resulta de critérios de conveniência e de oportunidade privativos da Administração Pública. (FILHO, Ano 2019, P. 296).

Portanto ao se tratar da contratação administrativa, é nítido que é a fase final em que o licitante que se saiu vitorioso no processo licitatório, consegue então alçar o seu objetivo probo quanto aos princípios e deveres para ele como participante do processo, que é oferecer a prestação de serviço, ou dos bens que tenham sido aprovados ainda na escolha da proposta mais vantajosa, vinculando assim o vencedor a cumprir com as suas obrigações para o representante da administração, mais uma vez José dos Santos Carvalho Filho, aponta a contratualidade de maneira assertiva.

De qualquer modo, o substrato básico dos contratos é o acordo de vontades com objetivo determinado, pelo qual as pessoas se comprometem a honrar as obrigações ajustadas. Com o Estado não se passa diferentemente. Sendo pessoa jurídica e, portanto, apta a adquirir direitos e contrair obrigações, tem a linha jurídica necessária que lhe permite figurar como sujeito de contratos. (FILHO, Ano 2015, P. 175).

As fases do procedimento licitatório na nova lei de licitações também sofreram pequenas alterações, até o momento nenhuma foi dissecada por doutrinadores da área de licitações, por mais que o foco seja na lei 8.666/93 que ainda está em vigor, a título informativo segue citação abaixo do art. 17.º I ao VII, veja.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
I - preparatória;
II - de divulgação do edital de licitação;
III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
IV - de julgamento;
V - de habilitação;
VI - recursal;
VII - de homologação.

(<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>).

1.3 Modalidades de licitação e alteração da nova lei para as modalidades

As modalidades de licitação, são exatamente o que vão ditar todos os trâmites processuais e todas as etapas, cada modalidade tem sua particularidade e um meio

e fim a ser atingido, deixando claro, a licitação por si só não é apenas escolher a proposta mais vantajosa e selecionar o vencedor, é uma complexidade que vai muito além, pois como dito, cada etapa da licitação irá servir como um mapa que direcionará o caminho e o destino final de determinado serviço ou bem, e terá uma finalidade específica para o estado.

As modalidades de licitação são cinco, conforme o art. 22 da Lei 8.666/93 seguido de seus incisos e parágrafos

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)

Há de se notar o rol elencado acima, ainda que seja a própria legislação de licitação, atualmente está incompleto, pois falta um modelo feito com o intuito de facilitar o processo licitatório, que é conhecido por pregão, porém o pregão não se encontra na lei 8.666/93, e sim no decreto lei de n.º 10.520/2002, o autor Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, em sua obra Licitações e Contratos Administrativos Teoria e Prática, de maneira assertiva conceitua o pregão.

O pregão é a modalidade de licitação prevista na Lei 10.520/2002 para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado do futuro contrato.¹⁹⁴ Em âmbito federal, foi editado o Decreto 3.555/2000 para regulamentar o pregão, cabendo aos Estados, ao DF e aos Municípios a edição de seus respectivos regulamentos, respeitados os termos da mencionada Lei. (OLIVEIRA, Ano 2015, P. 79).

Na nova lei de licitações o pregão se torna obrigatório para o caso de bens e serviços comuns, com o seu critério de julgamento pautado no menor preço ou no maior desconto, conforme o seu art. 6.º XLI, veja.

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>)

Sendo assim, as modalidades todas citadas acima, e importante separá-las de acordo com o valor e o objeto, quanto ao objeto, o concurso, leilão e pregão são voltados para este segmento, pois se tratam de processos licitatórios voltados para

um trabalho específico, no caso do convite, filtrando assim 3 empresas ou profissionais específicos para tal atividade, e dos 3 escolhendo apenas 1, ou no caso do concurso que de fato e para a atividade de um trabalho técnico, científico ou artístico, e o pregão focado para aquisição de bem ou serviço comum.

A respeito do concurso, se trata de uma contratação a respeito de um trabalho técnico, como citado pela própria lei, irá escolher aquele que for o vencedor dentre os competidores interessados em tal concurso, que passaram pela triagem dos critérios mínimos estabelecidos em edital para adequação de todo aquele procedimento.

O autor Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro* 42ª edição, conceitua o concurso.

Concurso é a modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual. Normalmente, há atribuição de prêmio aos classificados, mas a lei admite também a oferta de remuneração (art. 22, § 42). 173 É modalidade especial de licitação que, embora sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência. (MEIRELLES, Ano 2015, P. 395 e 396).

A título informativo o concurso também sofreu uma pequena alteração na nova lei de licitações, quanto ao critério de julgamento, agora é de melhor técnica e conteúdo artístico, conforme o seu art. 6.º, XXXIX, veja.

XXXIX - concurso: modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor; (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>).

Outra modalidade é o leilão, e a forma de que a administração pública compra ou vende bens de que não há mais o interesse de uso, produtos como citados pela própria lei são frutos de apreensão, penhora, contrabando ou de qualquer outra atividade de administração que tenha gerado aquele acúmulo, e por uma série de fatores inclusive logísticos e de armazenamento, e coerente para que a administração se desfaça de tais bens, gerando assim receita para os caixas públicos, portanto a maneira legal para tal é o leilão.

A título informativo, o leilão também sofreu algumas alterações mais tímidas na nova lei de licitações.

Antes na antiga lei de licitações haviam definições de quais bens poderiam ser leiloados, agora na nova lei não há tais definições, podendo ser vendido por meio de leilão qualquer bem móvel ou imóvel da administração.

O autor Hely Lopes Meirelles em sua obra Direito Administrativo Brasileiro 42ª edição, também conceitua o leilão pautado na antiga lei de licitações.

Leilão é espécie de licitação utilizável na venda de bens móveis e semoventes (arts. 22, § 52, e 53) e, em casos especiais, também de imóveis (art. 19, III). A Administração poderá valer-se de dois tipos de leilão: o *comum*, privativo de leiloeiro oficial, onde houver; e o *administrativo* propriamente dito. O *leilão comum* é regido pela legislação federal pertinente, 174 mas as condições de sua realização poderão ser estabelecidas pela Administração interessada; o *leilão administrativo* é o instituído para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando, ou abandonadas nas alfândegas, 175 nos armazéns ferroviários 176 ou nas repartições públicas em geral, 177 observadas as normas regulamentares da Administração interessada. (MEIRELLES, Ano 2015, P. 396 e 397).

Já em se tratando de valores, os modelos utilizados são a concorrência, tomada de preços e o convite, no caso a concorrência como citado de acordo com a lei, versa sobre grandes contratações de altos valores. O autor José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo 33ª edição, explica sobre o convite.

Concorrência é a modalidade de licitação adequada a contratações de grande vulto. O Estatuto estabelece duas faixas de valor: uma, para obras e serviços de engenharia (art. 23, I, "c": acima de R\$ 3.300.000,00), e outra para compras e serviços (art. 23, II, "c": acima de R\$ 1.430.000,00). A partir de tais limites, a contratação exigirá a concorrência. Se contratante for um *consórcio público*, as faixas de valor serão alteradas: o *dobro*, em se tratando de consórcio formado por até três entidades federativas, e o *triplo*, no caso de número superior de pactuantes. (FILHO, ano 2015, P. 422)

Já a concorrência na nova lei de licitações sofreu algumas alterações quanto aos critérios de julgamento, e para tipos de serviços, agora além de obras e serviços de engenharia, compras e serviços, também engloba bens e serviços especiais, conforme o seu art. 6.º XXXVIII, veja.

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

(<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>).

Outra modalidade é a tomada de preços, como primeiro requisito é necessário o interessado estarem previamente cadastrados junto aos órgãos públicos em que eles desejam prestar tal serviço, pois é por base deste cadastro e que a administração terá os dados prévios suficientes inclusive para aceitar ou não o interessado em um processo licitatório.

Assim como citado acima, a título informativo a modalidade de tomada de preços também fora revogada das modalidades de contratos licitatórios, e os contratos que serão regidos pela lei 8.666/93 na modalidade de tomada de preços, são os contratos feitos antes de 1º de abril de 2021, pelo período de até dois anos, que é o prazo para revogação da antiga lei de licitações, novamente outra citação do livro do autor José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo 33ª edição explicando sobre a tomada de preços.

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados previamente cadastrados nos registros dos órgãos públicos e pessoas administrativas, ou que atendam a todas as exigências para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (art. 22, § 2o, Estatuto). Comparativamente, essa modalidade é menos formal que a concorrência, e isso em virtude de se destinar a contratações de vulto médio, cujas faixas de valor são estabelecidas em lei. (FILHO, ano 2015, P. 423).

Por fim, falaremos do convite que é um modelo licitatório com valores menores do que os citados acima, porém com um detalhe, não tem edital, por si só já é um instrumento que é feito com o intuito de impor regras e evitar assim diversas fraudes, portanto de todos os modelos citados até agora, este é o modelo onde os cuidados para evitar as fraudes devem ser redobrados, obviamente deixando claro de que tais cuidados são vitais para quaisquer modelos citados acima.

A título informativo a modalidade convite foi revogada na nova lei de licitações, sendo assim serão regidos por esta modalidade apenas os contratos licitatórios que foram feitos antes de 1º de abril de 2021 durante o período de 2 anos que é o prazo para revogar a lei 8.666/93, o autor José dos Santos Carvalho Filho, mais uma vez de maneira certa explana a respeito do convite.

A modalidade de convite é a que comporta menor formalismo, e isso porque se destina a contratações de menor vulto: para obras e serviços de engenharia, até R\$ 330.000,00 (art. 23, I, "a"), e para compras e serviços de

outra natureza, até R\$ 176.000,00 (art. 23, II, "a"). Nessa modalidade, não há edital. O instrumento convocatório denomina-se *carta-convite*, e é nesta que são colocadas, sucintamente, as regras da licitação. As cartas-convite são remetidas, no mínimo, a três interessados no ramo a que pertence o objeto do contrato, os quais são livremente escolhidos pelo administrador, entre empresas cadastradas ou não. O *modus procedendi* do convite, sem a menor dúvida, rende maior ensejo a atos de improbidade de alguns maus administradores. Por isso, alguns órgãos têm exercido maior controle sobre essa modalidade, quando não a substituem pela tomada de preços, na qual a publicidade é mais ampla e menos dirigida. Apesar de tudo, permite maior mobilidade e celeridade na seleção. (FILHO, Ano 2015, P. 425 e 426).

O convite também sofreu alteração na nova lei de licitações, e em seu lugar entrou a nova modalidade chamada, diálogo competitivo que será usada em situações que exigem soluções inovadoras, é um procedimento de contratação que funcionará por meio de diálogos e debates entre licitantes, serão previamente selecionados por meio de critérios objetivos, onde eles desenvolverão alternativas para atender às necessidades da administração, conforme consta no art. 6.º XLII, veja.

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos; (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>).

1.4 Tipos de licitação existentes

Corroborando com os modelos de licitação citados acima, os tipos de licitação atrelados a estes modelos são conhecidos como, o menor preço, melhor técnica e a de melhor técnica e de técnica e preço. O menor preço irá versar sobre uma avaliação direta do que se deseja quanto a encontrar um menor preço, já a melhor técnica irá depender da valorização de sua proposta, não alcançando um mínimo desejado, já e desclassificado. O autor José dos Santos Carvalho Filho, elenca muito bem os tipos de licitação existentes, de início o menor preço, veja as seguintes citações.

O *menor preço* é resultado que decorre de verificação *objetiva*. Diz a lei que esse tipo ocorre quando o instrumento convocatório determina que a proposta mais vantajosa será aquela que se apresentar de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço. Os tipos de *melhor técnica* e de *técnica e preço* foram tratados com rara infelicidade na lei, para não dizer com injustificável complexidade e insondáveis mistérios. (FILHO, Ano 2019, P. 442 e 443).

Nesse tipo de licitação de melhor técnica, para escolher a proposta mais vantajosa leva-se em conta a ordem técnica e a lei, é usado para serviços de natureza intelectual de vários géneros como, cálculos, projetos, fiscalização, serviços de supervisão, engenharia e projetos básicos.

O de melhor técnica, por exemplo, tem duas etapas: uma, em que os candidatos se submetem a uma valorização de suas propostas; se a proposta não alcançar essa valorização mínima, está fora do certame. A outra é a fase da negociação: o candidato que ofereceu a proposta vitoriosa sob o critério técnico só celebra o contrato se aceitar a execução do objeto ajustado pelo preço mínimo oferecido pelos participantes (art. 46, § 1o, I e II). Se recusar reduzir seu preço, será chamado o candidato que ficou em segundo lugar, e assim sucessivamente. (FILHO, Ano 2019, P. 442 e 443).

Quando se trata de técnica e preço, relaciona-se a apresentação da proposta documentada em envelopes distintos, três, sendo um para a habilitação, o outro para proposta técnica, e outro com o preço, após ser habilitado, as propostas técnicas serão avaliadas pela respectiva comissão de licitação, segue então para avaliação das propostas técnicas e em seguida para as propostas de preço. Após concluído essas fases, os licitantes serão classificados de acordo com a média ponderada das notas de preço e de técnica, vence a empresa que obter a maior média entre as três propostas.

O tipo de técnica e preço caracteriza-se pelo fato de que o resultado do certame se faz de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório (art. 46, § 2o, I e II). Aqui o grande cuidado do administrador reside na confecção do instrumento convocatório. Pela grande complexidade de certas contratações, os administradores frequentemente se valem da experiência e do conhecimento de técnicos para a elaboração do edital, que terá que conter fundo detalhamento para possibilitar a seleção da melhor proposta. (FILHO, Ano 2019, P. 442 e 443).

A nova lei faz uso dos tipos de licitações existentes como critérios para julgamento, se mantém os critérios ou “tipos de licitação” antigos, e acrescentam mais três novos, que é o maior desconto, que já é previsto no pregão, a melhor técnica ou conteúdo artístico, que também é utilizado no concurso, e o maior retorno econômico, que versa sobre as contratações que geram maior economia para a administração pública, conforme o art. 33.º I ao VI da nova lei:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:
I - menor preço;
II - maior desconto;
III - melhor técnica ou conteúdo artístico;

IV - técnica e preço;
V - maior lance, no caso de leilão;
VI - maior retorno econômico.
(<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>).

1.5 Inexigibilidade e Dispensa de licitação

A situação atual de pandemia global, provocada pela COVID-19, assim como toda administração pública espalhada pelo mundo, com o Brasil não foi diferente, colocando o estado em posição de cheque, precisando agir rápido para evitar perdas irreparáveis quanto a saúde da população, e essa necessidade de agir rápido acabou tornando a dispensa de licitação uma opção aparentemente viável para com as demandas urgentes, por se tratar de uma contratação direta. Segundo as palavras de Marçal Justen Filho, que elucida de maneira muito esclarecida como e em quais situações a administração deva se fazer uso da dispensa de licitação, se atentando a todos os fatores que circundam tal modalidade.

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente incompatível com os valores norteadores da atividade administrativa. Toda licitação envolve uma relação entre custos e benefícios. A dispensa de licitação decorre do reconhecimento por lei que os custos inerentes a uma licitação superam os benefícios que dela poderiam advir. A lei de dispensa de licitação para evitar o sacrifício dos interesses coletivos e supraindividuais. (FILHO, Ano 2010 p. 301).

A dispensa de licitação é prevista na Lei 8666/93 em seu Art. 24 IV onde explica as hipóteses, que se encaixam na situação atual gerada pelo COVID-19

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm).

Como citado acima, pautado pela lei o prazo das licitações feitas em períodos emergenciais tem duração apenas de 6 meses, porém por conta de a pandemia ter

ultrapassado este tempo com já era previsto por especialistas de que o tempo para a criação de uma vacina como cura para o vírus era de no mínimo um ano, tal tempo para essas contratações poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, conforme a Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020 em seu Art. 4º-H. que diz.

Art. 4º -H Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6. de 20 de março de 2020. respeitados os prazos pactuados. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm#art1)

Também enquanto vigorar o Decreto Legislativo citado acima de nº 6. de 2020 que diz conforme seu Art. 1º

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm)

Por conta da pandemia do COVID-19, o Brasil não ficou imune dos seus efeitos corrosivos contra a saúde pública, e outros setores essenciais a sociedade e ao estado brasileiro, levando assim o governo federal agir em parceria com os estados e municípios em prol da promoção e defesa da saúde da sociedade, como destacado na Constituição Federal (Nome próprio, letras iniciais maiúsculas) no art. 196.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Tais efeitos corrosivos contra o estado brasileiro o colocou em uma posição de contenção imediata de riscos quanto a vida humana, seguido de sua economia que também é um pilar importante para a sua manutenção, levando assim a uma condição de ação rápida, recorrendo a dispensa de licitação, outrora usada em outras situações em se tratando de desastre ou calamidade pública.

Conforme mencionado nas devidas citações, a dispensa de licitação em estado de calamidade pública está devidamente pautada em lei para se adaptar a este período de pandemia, fazendo com que as ações dos municípios e dos estados federativos em conjunto da união, possam obter o máximo de eficiência ao combate do vírus, no tamanho de suas capacidades como entes.

Tais cuidados quanto as contratações são feitas por cada ente da federação em variadas escalas, seja ela municipal, estadual ou federal onde as devidas compras geralmente são promovidas pelo executivo e por suas secretarias, em principal as secretarias de saúde estaduais, que direcionam os repasses aos municípios e suas respectivas descentralizações por meio de suas UPA's.

Outras formas de descentralizações ocorrem nas diversas formas e esferas que compõem o estado brasileiro como um todo, e todos os seus entes federativos e suas respectivas esferas de poder, como o executivo, legislativo e o judiciário, cada esfera de poder a sua maneira, obedecendo as orientações de saúde nacional e internacional pautadas na ciência.

Outro detalhe a ser levado em conta é que, a dispensa de licitação emergencial não fixa um limite de valor, já que o momento de pandemia faz com que os preços do mercado estejam em uma instabilidade constante, forçando assim a administração agir com celeridade com o intuito de controle de danos.

Mesmo com a pesquisa de preços a respeito das propostas, como procedimento citados acima das fases da licitação, caso a administração não consiga em tempo hábil levantar a quantidade de preços necessários, ainda assim pode seguir com o procedimento por meio de justificativa baseada na emergência para tal contratação.

O Tribunal de Contas da União (TCU), estará de olho em cada procedimento por meio de seu controle de fiscalização, com o intuito de descobrir fraudes espalhadas pelo país afora, portanto mesmo que por conta da emergência e da urgência, ainda assim o estado por meio de seus mecanismos de fiscalização está atento ao que ocorre, ao menos em teoria, pois estamos tratando aqui de um fenômeno em nível continental, em se tratando de uma pandemia e do Brasil.

Somada a necessidade de agilidade dessas contratações, qualquer relacionada aos insumos necessários voltados para a área da saúde, não necessitam mais de estudo prévio voltado para a segurança ou eficiência para tal, obviamente pautados por lei, no caso a lei nº 13.979/2020 em específico o art. 4º-C que diz.

Art. 4º-C. Para a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l113979.htm).

Outro artigo da nova lei que também elenca as emergências vividas ao longo do ano de 2020 e ao que tudo indica 2021 também, é o art. 4º-B, que apresenta os requisitos para a dispensa.

Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
I – ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l113979.htm).

E com o aval da lei nº 13.979/2020 em seu art. 3º VIII que fala sobre a compra, importação e distribuição de insumos da área da saúde, ora antes aprovados pela Anvisa, mas por conta da situação excepcional em que vivemos, tal registro e aval da mesma não é necessário, tudo com o intuito de agilizar ao adquirir os insumos para o combate a pandemia.

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)
VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020) (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l113979.htm).

Todas estas tratativas emergenciais fizeram com que a administração, por meio de pagamentos antecipados para os serviços fosse feito com o intuito de garantir que tal serviço fosse feito, no intuito de resguardar ou garantir o mesmo e manter ativas as ações do estado contra o avanço da pandemia, e esta garantia por meio de

pagamento antecipado, e prevista na medida provisória 961/2020 em seu próprio caput.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 961, DE 6 DE MAIO DE 2020 Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/Mpv/mpv961.htm#:~:text=Autoriza%20pagamentos%20antecipados%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020.)

Portanto, assim como as outras leis citadas anteriormente, a MP 961 tem o intuito de dar celeridade para o procedimento de escolha do vencedor do contrato, para alcançar o resultado de maneira mais rápido possível, evitando assim danos irreparáveis quanto ao capital humano, tanto relacionado as vítimas do COVID 19, quanto aos profissionais de saúde que estão em linha de frente no combate da pandemia. Sendo assim, todo o procedimento de dispensa de licitação durante os tempos de pandemia, está devidamente dentro da lei, com uma base sólida de leis e medida provisória que asseguram tal medida.

Quanto a inexigibilidade de licitação, temos um cenário assim como a dispensa, mais específico para determinada situação, onde não há como promover uma competição entre candidatos interessados para participar de determinado certame, em outras palavras, determinado concorrente tem características ou habilidades exclusivas para determinado serviço, que outro concorrente não teria tornando assim único o serviço prestado, ou produto oferecido pelo mesmo algo exclusivo, José dos Santos Carvalho Filho cita uma diferenciação precisa quanto a Inexigibilidade e a Dispensa.

Além dos casos de dispensa, o Estatuto contempla, ainda, os casos de inexigibilidade. Não custa repetir a diferença: na dispensa, a licitação é materialmente possível, mas em regra inconveniente; na inexigibilidade, é inviável a própria competição. Diz o art. 25 do Estatuto: É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. (FILHO, Ano 2019, P. 417)

Mesmo que não haja um procedimento licitatório para tal, ainda assim deve ser seguido um procedimento administrativo com a devida comunicação a autoridade superiora do órgão, com toda justificativa, detalhamento do serviço e sua exclusividade e toda documentação pertinente para proceder tal contratação.

A inexigibilidade de licitação ela se desprende em três hipóteses para que ela aconteça, no caso a de um profissional consagrado, como exemplo do setor artístico, onde o seu serviço é único, e que seja consagrado pela opinião pública ou por crítica especializada no serviço em que ele presta, José dos Santos Carvalho Filho cita.

A inexigibilidade de licitação se apresenta em face de certas situações que, por sua natureza, não viabilizam o regime de competição. Uma dessas situações é a contratação de profissionais do setor artístico, quando consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública (art. 25, III). Na verdade, a arte é personalíssima, não se podendo sujeitar a fatores objetivos de avaliação. A Administração, na hipótese, pode firmar diretamente o contrato. A lei ressalva, todavia, que deva o artista ser consagrado pela crítica ou pela opinião pública. Entendemos que consagração é fator de extrema relatividade e varia no tempo e no espaço. Pode um artista ser reconhecido, por exemplo, apenas em certos locais, ou por determinado público ou críticos especializados. Nem por isso deverá ele ser alijado de eventual contratação. A nosso sentir, quis o legislador prestigiar a figura do artista e de seu talento pessoal, e, sendo assim, a arte a que se dedica acaba por ter prevalência sobre a consagração. (FILHO, Ano 2019, P. 419)

Outra hipótese é a de ser um fornecedor exclusivo de determinado material, produto, equipamento ou qualquer outro gênero relacionado ao fornecimento exclusivo, onde assim como no caso do profissional artístico neste caso também deve haver a devida comprovação de exclusividade do fornecedor por certificado do órgão competente relacionado a área de atuação do fornecedor, José dos Santos Carvalho Filho de maneira assertiva explana a respeito do assunto.

A licitação é inexigível para a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, sendo, porém, vedada a preferência de marca (art. 25, I, Estatuto). Com efeito, se apenas uma empresa fornece determinado produto, não se poderá mesmo realizar o certame. A exclusividade precisa ser comprovada. A comprovação se dá através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação, a obra ou o serviço; pelo sindicato, federação ou confederação patronal; ou, ainda, por entidades equivalentes. Esses elementos formais resultam de comando legal, de modo que devem ser observados pelos participantes. (FILHO, Ano 2019, P. 418)

Por última hipótese relacionada a inexigibilidade, temos os serviços técnicos especializados, como assessoria jurídica para determinado assunto jurídico onde apenas um profissional especializado possa lidar com determinado tema, ou outro exemplo e o caso de perito ou restaurador de obras artísticas, onde apenas aquele serviço seja adequado para determinado serviço.

Nesse caso o José dos Santos Carvalho Filho, também contribui de maneira muito ampla a respeito de serviços técnicos especializados, especialmente sobre

serviços advocatícios onde ocorrem desvio de finalidade ofendendo assim o princípio da moralidade, onde também será mostrado no segundo capítulo como um dos princípios mais deliberadamente ignorados quanto a contratações emergenciais, veja.

Outra situação específica é a necessidade de contratar serviços técnicos especializados, de natureza singular, executados por profissionais de notória especialização (art. 25, II, do Estatuto). Não são quaisquer serviços que podem ser contratados diretamente, mas sim os serviços técnicos e especializados. A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituada em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. Por outro lado, é preciso que a Administração conclua que o trabalho a ser executado por esse profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato. (FILHO, P 421, 2019)

1.6 Alteração da nova lei de licitações para compras emergenciais

No dia 1º de abril de 2021 foi sancionada a nova lei de licitações n.º 14.133 entrando em vigor imediatamente, sem *vacatio legis*, a revogação das normas anteriores sobre licitação e contratos ocorrerá no prazo de 2 anos, o que significa que antes do dia 1º de abril, vários processos licitatórios emergenciais ainda estarão sob a égide da “antiga” lei.

Devido a vários casos de fraudes ocorridos em 2020 a respeito das contratações emergenciais, nota-se que uma postura mais firme quanto as exigências para tais contratações, em se tratando de contratações emergenciais a partir do artigo 73 da nova lei n.º 14.133, podemos observar tais mudanças, veja.

Do Processo de Contratação Direta

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>)

Quanto a inexigibilidade de licitação, é de se observar que o rol de opções que se encaixam na mesma aumentou, a lei 8.666/93 previa três hipóteses de inexigibilidade de licitação, que é a contratação com exclusividade de fornecedor, contratação de serviço técnico e a contratação de um profissional do setor artístico, as três hipóteses ainda se mantém. Porém quanto as características quanto a

natureza singular do serviço e a prestação de deva ser feita por um profissional de notória especialização, na nova lei isso não é mencionado e os novos requisitos são a natureza predominante intelectual e a prestação por um profissional de notória especialização.

Também foi adicionado mais duas novas hipóteses de contratação direta por inexigibilidade que são, o credenciamento e a aquisição e locação de imóveis cujas características de instalação e localização tornem necessário à sua escolha.

Quanto ao credenciamento será utilizado quando a administração quiser ter a sua disposição uma boa quantidade de profissionais para determinado serviço, sendo contratado diretamente. Já quanto a aquisição ou locação de imóveis se trata de, quando a administração necessitar locar ou comprar um imóvel com a finalidade de atender as necessidades da administração, segue abaixo o art. 74 e seus incisos IV e V da nova lei de licitações n.º 14.133 que versa sobre a inexigibilidade, veja.

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

IV - Objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - Aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

(<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>)

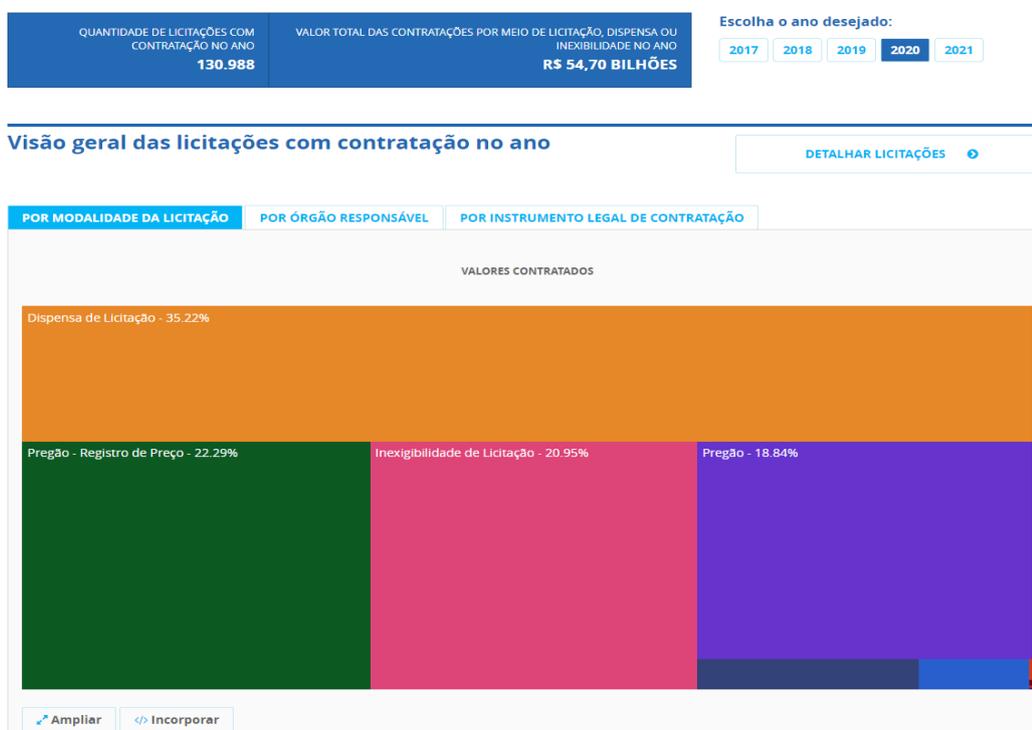
Quanto a dispensa de licitação traz duas mudanças importantes quanto a valores e prazos, a primeira mudança se deu quanto as dispensas de baixo valor, antes o valor máximo para obras e serviços de engenharia era de R\$ 33.000,00 e para compras e outros serviços eram de R\$ 17.000,00. Agora tais valores e opções mudam, passando a ser R\$ 100.000,00 para serviços de engenharia e manutenção de veículos automotores e R\$ 50.000,00 para compras e outros serviços.

Em se tratando dos prazos de tais contratações emergenciais houve a seguinte mudança, ainda vigente sob a lei anterior de licitações, as contratações tem um prazo de 180 dias de duração do respectivo contrato, agora com a nova mudança os prazos passam a ser de um ano, dentre outras hipóteses de contratação emergencial e valores para a dispensa, segue abaixo o art. 75 do inciso I ao XVI e seus respectivos parágrafos da nova lei de licitações n.º 14.133, veja.

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
 II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras.
 (https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884)

Como a dispensa de licitação fora a modalidade mais utilizada em 2020, totalizando um percentual de 35,22% segundo o portal da transparência, como no gráfico mostrado a seguir.



(<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2020>)

Por conta de tal aumento de contratação emergencial gerado pelo estado de calamidade pública em que vivemos, a nova lei de licitações quando se trata de contratações emergenciais abriu mais opções quanto a valores, prazos e hipóteses, procurando responsabilizar também os envolvidos em fraudes quanto a licitações, porém apenas a aplicação do direito no tempo poderá se mostrar eficaz ou não contra os agentes fraudadores e maculam os processos licitatórios.

Assim como apresentado acima, independente da mudança na nova lei de licitações, a situação de calamidade pública mostrou a importância das contratações emergenciais, em resumo agilidade em tais contratações resulta em o estado conseguir prestar a tempo o serviço que ele avoca para si, seja saúde, educação, segurança ou qualquer outro desmembramento de responsabilidade estatal.

A regra para licitação são os procedimentos de tempo normal para tal, seja por concurso, concorrência, ou qualquer outra modalidade que as fases da licitação se tornem mais meticulosas e por consequência mais demoradas, já a dispensa remete a emergência e celeridade para prestar tal serviço, isso não quer dizer que a dispensa será menos metódica, mas demonstra uma pressa do estado para agir.

O próximo capítulo irá apresentar de maneira informativa as fraudes ocorridas nos processos de dispensa de licitação, apontando também os princípios e requisitos que foram maculados, mostrando ao leitor a importância basilar dos mesmos onde a negligência ou desobediência de apenas um pode colocar a perder todo trabalho duro aplicado.

CAPÍTULO II – FRAUDES NAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO, FATORES CAUSADORES, IMPACTOS E TIPOS DE FRAUDES.

2.1 Denúncias de fraudes ocorridas durante a pandemia

A premissa dessa pesquisa parte deste ponto, onde será apresentado algumas fraudes ocorridas no ano de 2020, que irá servir de base para avanço e reflexão a outras problemáticas como os fatores causadores, impactos causados por estes e os tipos de fraudes mais utilizadas, para que no terceiro capítulo possamos entender os mecanismos utilizados pela administração para o combate das fraudes.

Partindo da primeira denúncia, onde foi a mais bem estruturada dentre as demais, envolve uma fraude em dispensa de licitação ocorrida no Distrito Federal, onde o acusado Eduardo Seara Machado Pojo do Rego, junto do secretário de saúde em exercício na data do ocorrido, junto do Subsecretário de administração geral, do secretário adjunto de gestão em saúde, do secretário adjunto de assistência à saúde, do subsecretário de vigilância a saúde e do assessor especial do secretário de saúde,

todos integrantes da administração superior da Secretaria de Saúde do DF, juntos articulavam tal empreitada.

Tal empreitada criminosa foi descoberta graças a operação Falso Negativo, onde foi coletado diversas provas contundentes dos crimes de fraude a licitação, lavagem de dinheiro, crime contra a ordem econômica, organização criminosa, corrupção ativa e passiva, gerando um prejuízo de mais de 18 milhões de reais aos cofres públicos, no que culminou no HC 191014/DF, no Supremo Tribunal Federal onde foi julgado pela Ministra relatora Cármen Lúcia, tendo o trânsito em julgado na data de 30/09/2020, segue abaixo trecho do julgamento do HC:

Em breve síntese, escolhida a empresa beneficiada por FRANCISCO ARAÚJO FILHO (Secretário de Saúde - SES), JORGE CHAMON (Diretor do LACEN), IOHAN ANDRADE STRUCK (Subsecretário de Administração Geral - SUAG), EDUARDO SEARA MACHADO POJO DO REGO (Secretário Adjunto de Gestão em Saúde - SAG), RICARDO TAVARES MENDES (então Secretário Adjunto de Assistência à Saúde - SAA), EDUARDO HAGE CARMO (Subsecretário de Vigilância à Saúde – SVS) e RAMON SANTANA LOPES AZEVEDO (Assessor Especial do Secretário de Saúde – ASESP), todos da administração superior da Secretaria de Saúde do DF, articulavam-se entre si para a montagem de um projeto básico que atendesse aos interesses das empresas e do núcleo de servidores públicos da organização criminosa, chefiada pelo Secretário de Saúde. Assim, sem que fosse realizado nenhum estudo que contabilizasse a quantia necessária de testes para o atendimento à população; sem pesquisas de preços; com publicação de aviso em feriado e com prazos ordinariamente inexequíveis; além da juntada de propostas coberturas/fictícias – a partir de todos esses atos concatenados foram cumpridas as etapas do esquema criminoso, tudo a fim de concretizar a violação ao caráter competitivo do certame e desviar o dinheiro público da saúde, conforme identificado pelo Ministério Público. (...) - EDUARDO SEARA MACHADO POJO DO REGO, Secretário Adjunto de Gestão em Saúde: POJO é o terceiro membro na sucessão organizacional, tendo status de Secretário Adjunto, assim como RICARDO. Percebe-se que POJO recebe comandos diretos do Secretário de Saúde e age na intermediação dessas ordens com os demais subordinados e operadores da organização criminosa, os quais estão em células inferiores, para que tudo saia perfeito nas dispensas de licitações. Percebe-se, ainda, que POJO também tem a tarefa de lidar diretamente com as empresas fornecedoras de testes e informá-las do que é preciso para que 'tudo saia perfeito na dispensa de licitação', recebendo instruções de o que a empresa deve apresentar, instruções estas vindas de células compostas por membros de escalão inferior, a exemplo de EMANNUEL. Atua articuladamente com IOHAN STRUCK, Subsecretário de Administração Geral-SUAG, na tramitação do procedimento licitatório direcionada à contratação da empresa de interesse do Secretário da Saúde, ou seja, na prática de atos administrativos visando unicamente atender aos ensaios da organização criminosa. Nesse sentido, contando com o apoio dos subordinados ERIKA MESQUITA TEIXEIRA e EMANNUEL DE OLIVEIRA CARNEIRO, respectivos Gerente de Aquisições Especiais e Diretor de Aquisições Especiais - GEAQ/SUAG, combinaram nos bastidores – conforme demonstrado pelo laudo pericial do aparelho celular de IOHAN e de JORGE CHAMON – as providências administrativas a serem adotadas para que a LUNA PARK BRINQUEDOS se sagrasse vencedora da dispensa de licitação nº 16/2020. Feito o ajuste, cada um deles proferiu

despachos e outros andamentos no procedimento de modo que, ao final, a LUNA realmente foi consagrada vencedora. (HC 191014/DF).

Nesse trecho que compõem o HC, onde a decisão negou o pedido de Habeas Corpus em favor dos agentes fraudadores envolvidos, pode-se observar diversos exemplos do modus operante dos agentes fraudadores, que irá se assimilar com diversas outras denúncias apresentadas ao longo desse tópico. Onde será dito no próximo subcapítulo 2.2, para que os agentes fraudadores logrem êxito, é de essencial de que dentro da própria administração pública haja outro agente fraudador que comungue das mesmas atitudes fraudulentas contra os princípios e requisitos para os processos licitatórios.

Cabe apontar nessa primeira denúncia, assim como nas demais que serão apresentadas, os princípios e requisitos violados no procedimento licitatório, onde os mesmos que funcionam como alicerce para o andamento perfeito uma vez ignorados e maculados, descredibilizam a administração pública em si, e também todo o certame, culminando assim para uma reflexão central acerca desse trabalho.

Nota-se que o princípio da moralidade e diretamente atacado ao se tratar dessa denuncia em exclusivo ao se notar que as empresas vencedoras das dispensas de licitações, eram apenas as empresas de interesse do Secretário de Saúde, onde os atos administrativos visavam favorecer unicamente os ensejos da organização criminosa. Também havia a juntada de propostas fictícias para favorecer a empresa que já estava na lista da organização para se sagrar vencedora do certame.

Valendo apontar também em uma reação em cadeia, o princípio da eficiência quanto aos atos que relacionavam a essa dispensa, pois não houve nenhuma fiscalização sobre a execução do contrato e nenhuma aferição para indicar eventuais ausências ou falhas na documentação da empresa de interesse da organização criminosa. Ferindo diretamente o mesmo princípio, não fora realizado nenhum estudo que contabilizasse a quantia necessária de testes para o atendimento à população.

Como é de praxe, em diversas fraudes a processos licitatórios um dos princípios frequentemente atacados é o da publicidade, onde para que ela possa surtir o efeito desejado na empreitada, ela é feita em horários “inconvenientes”. O que ocorreu nesse caso em específico onde a publicação de aviso foi feita em um feriado, deixando os concorrentes completamente perdidos quanto as exigências, contendo prazos inexecutáveis quanto as demandas.

Culminando assim para violação do princípio da competitividade que é presente nos processos licitatórios, onde a soma de todos os fatores listados acima, principalmente quanto a publicação em um feriado, com exigências inexecutáveis em meio a uma pandemia onde a escassez de materiais presentes no mercado era cada vez mais escassa.

Onde culminava em um cenário perfeito para que apenas a empresa que fosse do interesse do Secretário de Saúde e toda rede criminosa pudesse orquestrar com facilidade, a fraude quanto a todas as etapas necessárias da dispensa de licitação, quanto a auferir os documentos devidamente, dentre outras fraudes que lhes coubessem fazer.

A dispensa de licitação tem requisitos muito bem pontuados na lei nº 13.979/2020 em seu Art. 4º-B quanto as contratações emergenciais que são, a ocorrência de situação de emergência, necessidade de pronto atendimento da situação de emergência, a existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros e a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

E nessa situação em específico e notável que quanto ao inciso III quando se relaciona a existência de risco e segurança de pessoas, de maneira vil esse requisito foi desobedecido, pois a compra emergencial é feita justamente para combater tal risco, é o serviço orquestrado pela organização criminosa oferecia produtos de qualidade duvidosa em se tratando de testes de qualidade.

O autor Ulysses Jacoby Fernandes, em sua obra Direito provisório e a emergência do Coronavírus, contribui a respeito do inciso III, é notável como as organizações criminosas fazem uso e tiram vantagens de tais requisitos para se enquadrarem nos certames que envolvem a dispensa de licitação, pois a priori a situação emergencial torna a situação perfeita para tal:

existência de risco à segurança: é a presunção de que há *periculum in mora* ou perigo em razão da demora, se a contratação não se consumar. Deve o agente da Administração Pública estar entendendo que a dispensa de licitação é medida que se impõe naquele caso concreto, onde não haja menor possibilidade de se aguardar a conclusão de um regular processo licitatório e que a demora na contratação criará situação de iminente risco, seja para a vida de particulares ou de servidores públicos, seja ao patrimônio da Administração ou de terceiros envolvidos. (Jacoby, p.77/78)

Outro exemplo de fraude ocorrida em meio a pandemia, porém com uma abrangência menor ao se comparar com o exemplo citado do Distrito Federal, onde havia uma articulação de uma organização criminosa, no caso ocorre em Firminópolis, onde a operação Colarinho Branco deflagrou uma operação criminosa que tinha tentáculos em três estados diferentes, Tocantins, Minas Gerais e Goiás.

A ação desse grupo criminoso integrava ex-gestores públicos da cidade de Firminópolis, onde agiam em conluio com empresários de Palmas e de Minas Gerais, assim como citado anteriormente a respeito de como os empreendedores políticos agem. Essa denúncia elucida bem, onde existe um funcionário de dentro da máquina pública, ou nesse caso em específico um ex-funcionário, com contato e influencia o suficiente na administração pública para orquestrar tais atos, os mesmos emitiam notas fiscais faturadas em favor do Fundo Municipal de Saúde de Firminópolis:

A Polícia Civil de Goiás cumpre nesta terça-feira (26/01) seis mandados de prisão temporária e outros 11 de busca e apreensão, durante a Operação Colarinho Branco, que investiga o possível desvio de verba pública, no município de Firminópolis, na região Central do estado. Segundo a apuração, os valores desviados Fundo Municipal de Saúde seriam destinados à compra de medicamentos usados no combate à Covid-19 na cidade. Entre os alvos da ação, estão servidores públicos e empresários do ramo de farmácias. “A fraude se constituiu na emissão de notas fiscais na simulação de compra por parte do município destes medicamentos, sem qualquer tipo de entrega. Esses medicamentos seriam utilizados no combate ao coronavírus e jamais foram entregues aqui no município”, apontou o delegado Tiago Junqueira, responsável pela investigação. Os mandados da operação estão sendo cumpridos em Goiás e ainda em Palmas, capital do Tocantins, e Uberaba, em Minas Gerais, onde atuavam alguns dos suspeitos de participação no esquema criminoso. “Isso em virtude de empresários destes estados que emitiram notas fiscais no último dia do ano passado, tentando, juntamente com os gestores públicos, apropriarem-se dos valores respectivos às emissões dessas notas fiscais”, disse. Com os crimes, a Polícia Civil identificou prejuízo de mais de R\$ 300 mil aos cofres públicos municipais, mas a suspeita é de que o montante seja ainda maior. “O valor pode aumentar conforme o aprofundamento das investigações”, ressaltou. Ainda de acordo com o delegado, os mandados de prisão temporária foram expedidos pelo Poder Judiciário, com o intuito de inibir a ação dos suspeitos, que estariam interferindo na apuração policial. Até o momento, três dos mandados já foram cumpridas, em Goiás. Durante as buscas, as equipes policiais também apreenderam documentos e telefones celulares, que irão passar por perícia. Os suspeitos deverão responder pelos crimes de associação criminosa, corrupção ativa e passiva, fraude a licitações e peculato. As diligências continuam, no intuito de localizar e prender os outros investigados. (BRANCO, 2020)

No caso em questão, aponta onde mais tenha ocorrido tais fraudes quando se trata de compras emergenciais, em cidades mais afastadas das grandes capitais onde de maneira estratégica tais agentes fraudadores agem, pois presume-se que

nessas cidades a “fiscalização seja menor”, o que se provou o contrário no caso em questão.

A priori é de se notar que fere diretamente o princípio da legalidade quanto aos que era para ser entregue e os mesmos não foram envolvendo assim ao processo licitatório um vício insanável, pois em se tratando de compra emergencial para medicamentos para tratamento da COVID-19, fora emitido apenas as notas fiscais, deixando um rastro para outros princípios desobedecidos.

Outro princípio diretamente atingido foi o da eficácia, onde se esperava a entrega dos remédios para o Fundo Municipal de Saúde da cidade de Firminópolis e os mesmos não foram entregues. Também outro princípio diretamente atingido foi o da economicidade, pois no caso em questão não chegou nem a haver a entrega dos medicamentos, provocando assim um prejuízo exacerbado aos cofres do município.

Retomando aos requisitos para a dispensa de licitação, elencados na lei nº 13.979/2020 em seu Art. 4º-B, incisos I ao IV, é de se notar que no caso em questão feriu diretamente o requisito do inciso II que versa sobre a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência, onde no cenário atual a necessidade de pronto atendimento existia, portanto havia tal requisito e foi completamente ignorado.

Assim como citado no caso anterior, a respeito das organizações criminosas fazerem uso de um ambiente perfeito para se enquadrarem na dispensa de licitação, nesse caso não foi diferente, mais uma vez o autor Ulysses Jacoby Fernandes, em sua obra Direito provisório e a emergência do Coronavírus, também faz uma contribuição a respeito do inciso II:

pronto atendimento da situação de emergência: não basta que a situação atual seja de calamidade na saúde para autorizar a dispensa de licitação nos termos da Lei. A necessidade da contratação deve ter implícita uma necessidade urgente. Além de ser urgente o atendimento, deve essa emergência afetar o tema saúde, direta ou indiretamente. No caso, há necessidade de referir o art. 4-B. (Jacoby. P.77/78)

Por conta das diversas fraudes ocorridas no ano de 2020 quanto a compras diretas, o autor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, em sua obra Curso de Direito Administrativo de 2021, aponta uma mudança eficiente na nova lei de licitações que vale a pena ser apresentada como uma medida contra fraudes desse tipo, porém o intuito e comparativo quanto as dispensas feitas em 2020 onde tal mudança na

legislação ainda não havia ocorrido, e que a antiga lei ainda se encontra em vigência, tal mudança evidencia a necessidade de se atentar ao princípio da publicidade:

As contratações diretas, com fundamento nos incisos I e II do art. 75, serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 75, § 4.º, da nova Lei de Licitações), exigência que não era encontrada na Lei 8.666/1993. (Oliveira. P.736)

Outra contribuição quanto a denúncias e ações dos próprios órgãos de estado ao enfrentamento de tais fraudes, veio do estado do Ceará, em se tratando de uma operação que investiga fraude em dispensas de licitação envolvendo empresários na cidade Barbalha município do Ceará. Durante o período de pandemia, assim como no exemplo citado acima, cidades pequenas são os tipos mais procurados para esse tipo de fraude em licitações ou dispensa.

A operação deflagrada pela Polícia Civil do Estado do Ceará, já em sua segunda fase, cumpria o objetivo de busca e apreensão referente a investigações de fraudes cometidas durante a pandemia do COVID-19, alvo da operação foi um grupo de empresários atuantes na região, via de regra, um agente fraudador externo que busca brechas nos procedimentos licitatórios.

Onde os mesmos fraudavam as dispensas de licitações realizadas para a aquisição e material de higiene, materiais de proteção individual (EPI'S), serviços de propaganda e contratação de empresa para montagem de drive thru para atendimento à população durante o período de pandemia e combate ao COVID-19. O grupo criminoso agia de maneira adiantada, escolhendo até mesmo as empresas antes da instauração de processo de licitação, onde empresas de fachada fazia propostas de cobertura para beneficiar a empresa que fosse lograr êxito e se sagrasse vencedora:

A Polícia Civil do Estado do Ceará (PCCE) deflagrou na última terça-feira (17) a segunda fase de uma operação que tem como objetivo o cumprimento de mandados de busca e apreensão referente uma investigação que apura fraudes em processos de dispensas de licitações ocorridas na cidade de Barbalha, durante a pandemia do COVID-19. Os alvos desta fase da operação são um grupo de empresários da região. Durante a operação foram cumpridos sete mandados de busca e apreensão nas cidades de Barbalha, Juazeiro do Norte e Crato, pertencentes à Área Integrada de Segurança 19 (AIS 19) do Estado. Foram apreendidos documentos, aparelhos celulares e equipamentos de informática como computadores e notebooks. As investigações identificaram indícios de fraude em dispensas de licitações realizadas para aquisição de material de higiene, equipamentos de proteção individual, serviços de propaganda e contratação de empresa para montagem de stand de drive thru para atendimento à população. Entre os indícios de

fraudes verificados estão a escolha de empresas antes mesmo da instauração de processos de licitação, pertencentes ao mesmo grupo familiar, além de empresas de “fachada” sem empregados e bens, apresentação de propostas de cobertura e montagem de processos de dispensa de licitação. A soma de recursos públicos envolvidos nas dispensas de licitação investigadas alcança a cifra de aproximadamente R\$ 1 milhão. (PC-CE 2020)

Nota-se que o primeiro princípio violado nesse caso em específico é o da moralidade, pois se fizeram valer das necessidades atuais voltadas a pandemia, porém com um esquema de jogo de cartas marcadas uma empresa já atuava como vencedora de maneira adiantada. Atingindo assim diretamente outro princípio licitatório que é o da probidade administrativa, onde a ação do grupo criminoso logo fere a moralidade administrativa e a probidade administrativa, adiantando um vencedor de um processo licitatório antes mesmo de ter iniciado.

Outro princípio violado nesse exemplo citado é o da competitividade, pelo fato que ao se criar empresas de fachada, que tampouco tinham empregados ou bens para formarem um capital empresarial, mesmo assim estavam ali fazendo propostas pouco competitivas. Para favorecerem as empresas diretamente ligadas ao grupo criminoso, criando assim uma falsa impressão para outro concorrente que quisesse participar de tal certame, de que a quantidade de concorrentes naquele em específico era demasiada, notadamente com o intuito de induzir uma desistência a quem quisesse participar do mesmo.

Quanto aos requisitos necessários a dispensa de licitação, a situação em questão provocada pela pandemia favorecia o grupo criminoso pois, enquadrava a situação de maneira perfeita quanto aos requisitos licitatórios da lei nº 13.979/2020 em seu Art. 4º-B, incisos I ao IV, porém ao se atentar ao inciso III da mesma lei que diz, existência de risco a segurança das pessoas. Tal requisito não pode nem mesmo ser obedecido pois o mesmo fora atropelado, tendo a empresa selecionada pelo grupo criminoso se sagrado vencedora, antes mesmo do certame ter iniciado.

Outra denúncia acerca de fraudes cometidas em dispensa de licitação fora a aquisição sem vinculação a pandemia do COVID-19, ocorreu em Manaus, quando o governo gastou 1,5 milhão de reais, em uma decoração natalina, por meio de dispensa de licitação, ultrapassando assim o valor para dispensa de licitação disponíveis e atuais, que são de R\$ 100 mil para obras e serviços de engenharia, e de R\$ até 50 mil para compras e outros serviços, o fato foi veiculado pelo G1 Amazonas no dia 15/12/2020.

Amazonas ao longo do ano de 2021 foi palco de outros desmandes acerca de verbas destinadas ao combate do COVID-19, mas o caso em questão aponta outra prática que ocorrera com certa frequência no ano de 2020, que é a de fazer uso da situação de calamidade pública para destinar gastos públicos enquadrados em condições que a dispensa de licitação não admite:

Governo do AM corrige valor e vai gastar R\$ 1,5 milhão em decoração de Natal sem licitação Após informar que seriam **gastos mais de R\$ 2 milhões sem licitação para a compra de decoração natalina**, a Agência Amazonense de Desenvolvimento Cultural (AADC), vinculada ao Governo do Amazonas, voltou atrás. **O órgão reviu os valores e informou que, agora, os gastos sem licitação serão de pouco mais de R\$ 1,5 milhão.** A agência Amazonense de Desenvolvimento Cultural, vinculada ao Governo do Amazonas, **dispensou a licitação para a compra de decoração natalina** com a justificativa de se enquadrar em uma lei que não exige o processo em casos de emergência e calamidade pública. De acordo com o Governo do Amazonas, o decreto de calamidade pública no estado tem vigência até 31 de dezembro. No Diário Oficial publicado no dia 10 de dezembro, além do desconto de cerca de R\$ 500 mil no valor da decoração natalina, o governo detalhou os valores que serão destinados a cada empresa contratada. Somente com a montagem e desmontagem de árvore de Natal serão empregados R\$ 550 mil, destinados à empresa AC Entretenimento e Produção. Para “operacionalização de eventos natalinos” pela empresa Ecoart Estrutura e Produção, serão gastos R\$ 217,5 mil, enquanto que serviços de direção técnica, incluindo alimentação e logística, custarão R\$ 439,5 mil pela empresa LM Consultoria. Os serviços de produção artística, incluindo material, será fornecido pela Vlaanderen Produções Culturais por R\$ 312 mil. Em nota, a Agência Amazonense de Desenvolvimento Cultural (AADC) informou que a errata da Portaria 422/2020, enviada para publicação no último dia 10 de dezembro, é referente a retirada de contratação de empresa para operacionalização de diversas atividades culturais. Esclarece que a desistência do contrato se deu devido à impossibilidade logística para realização das atividades no período previsto. (G1 Amazonas 2020)

Nesse certame licitatório em questão configura-se fraude pelo motivo notório de que não se enquadra em dispensa de licitação, pelo contrário, em tal situação caberia outro modelo licitatório, e não um modelo emergencial, tal ato encontra-se maculado por inteiro, onde não caberia revogação ou convalidação para tal, restando apenas a anulação do mesmo.

Quanto aos princípios que foram diretamente afrontados na denúncia apresentada, o princípio da legalidade é de se notar que fora desobedecido diretamente, pois a administração pública só pode fazer o que a lei permite, e é notório de que os requisitos para a dispensa de licitação, não foram obedecidos nesse certame em questão. O princípio da moralidade também pode se encaixar na situação em questão, a levar em conta a situação calamitosa que o país e também o estado do Amazonas vivia e ainda vive, e ainda assim ser destinado uma quantia exorbitante de

verbas em outra modalidade de licitação inadequada, para prioridades que não seja a saúde pública.

Quanto aos requisitos para a dispensa de licitação, da lei nº 13.979/2020 em seu Art. 4º-B, incisos I ao IV, a situação em questão fere diretamente cada um dos incisos, quanto ao inciso I que fala sobre ocorrência de situação de emergência, certamente decoração de árvore natalina não é um tipo de emergência que seja necessário se enquadrar em modelo de dispensa:

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:
I - ocorrência de situação de emergência;
II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

De todas as denúncias apresentadas até agora, essa foi a mais peculiar pois conseguiu ferir todos os requisitos para a dispensa de licitação, porém cabe ressaltar que tal ação feita pelo governo do Amazonas, não foi diferente em outros estados pois o estado de calamidade pública provocado pelo COVID-19 transformou o campo das licitações um terreno fértil para tais ações. Acerca dos incisos I ao IV que foram maculados nesse exemplo em questão, o autor Ulysses Jacoby Fernandes, em sua obra Direito provisório e a emergência do Coronavírus, elucida de maneira clara cada um dos incisos, enfatizando assim o desmande que fora feito nesse caso em questão:

a) situação de emergência: como se trata de uma norma especial, criada exclusivamente para tornar menos onerosas as ações da Administração no combate à COVID-19, ainda que o fato da existência de uma pandemia seja notório, com o passar dos anos, dúvidas podem ser geradas quanto à real necessidade, naquele caso concreto, de ter sido feita uma dispensa de licitação ao invés de escolher licitar. Por isso, há necessidade de referir o art. 4-B;

No caso em questão, não há o que se falar a respeito de uma situação de emergência relacionada ao serviço que fora feito, é notável que o estado tenha diversas demandas e responsabilidades, porém a situação de dispensa de licitação certamente não engloba a emergência de uma instalação de decoração natalina:

b) pronto atendimento da situação de emergência: não basta que a situação atual seja de calamidade na saúde para autorizar a dispensa de licitação nos termos da Lei. A necessidade da contratação deve ter implícita uma

necessidade urgente. Além de ser urgente o atendimento, deve essa emergência afetar o tema saúde, direta ou indiretamente. No caso, há necessidade de referir o art. 4-B.

Seguindo a mesma linha, comparando o caso em questão e analisando a situação explanada pelo autor, não cabe uma exigência de pronto atendimento quanto a situação de emergência pois, tal situação utilizada como pretexto pela administração do estado do Amazonas, não contempla tal situação:

c) existência de risco à segurança: é a presunção de que há *periculum in mora* ou perigo em razão da demora, se a contratação não se consumar. Deve o agente da Administração Pública estar entendendo que a dispensa de licitação é medida que se impõe naquele caso concreto, onde não haja menor possibilidade de se aguardar a conclusão de um regular processo licitatório e que a demora na contratação criará situação de iminente risco, seja para a vida de particulares ou de servidores públicos, seja ao patrimônio da Administração ou de terceiros envolvidos.

Quanto a explanação do inciso III, também é notável que o requisito de existência de risco a segurança, ou como o próprio autor explica, existência de *periculum in mora*, certamente não contempla a situação em questão que é a instalação de decoração natalina.

d) aquisição de parcela suficiente para atender a situação calamitosa: as contratações emergenciais, regidas pela Lei nº 8.666/1993, exigem que o gestor demonstre cabalmente que só está adquirindo a parcela mínima, necessária e suficiente para atender a emergência ou afastar o risco da emergência. Por se tratar de exceção à regra geral de licitar, devem ser utilizadas com muita cautela, limitadas ao atendimento específico para aquela condição excepcional.

Referente a explicação do autor quanto ao inciso IV da referida lei, é de se notar que a situação em questão se quer se aproxima da situação em referida no inciso, pois a aquisição de parcela suficiente, o que denota a delimitação certa do que será gasto, para assim evitar gastos desnecessários, certamente não contempla a situação da referida denúncia.

Dando seguimento a problemática acerca das fraudes nas dispensas de licitação por conta da COVID-19, cabe apresentar mais outra denúncia feita pelo portal de notícias G1, de abrangência nacional, que informa a respeito de empresas investigadas em Minas Gerais, envolvidas em fraudes de dispensa de licitação quanto ao combate ao coronavírus, envolvendo contratos de valores astronômicos atingindo valores de até R\$ 650 milhões de reais, que envolve 366 empresas.

As apurações acerca dessas fraudes envolveram oito órgãos de controle, até o momento se encontram sob sigilo, mas mostra, assim como na primeira denúncia apresentada, que chegou ao STF, a ação do crime organizado voltado as fraudes licitatórias, e que por meio de seus empreendedores políticos enxergaram o estado de calamidade pública vivido no país como uma grande oportunidade, segue denuncia:

Empresas são investigadas em Minas por fraudes em contratos para combate ao coronavírus as apurações começaram em abril e envolvem oito órgãos de controle. Os contratos somam cerca de R\$ 650 milhões. Trezentos e sessenta e seis empresas caíram na malha fina de uma força-tarefa formada para investigar suspeitas de fraude em contratações emergenciais para o combate ao coronavírus em Minas Gerais. Os contratos somam cerca de R\$ 650 milhões. As apurações, que começaram em abril, estão sob sigilo e já há inquéritos criminais abertos para responsabilizar os sócios de empresas envolvidas. Há casos de fornecedores que venderam um tipo de produto e entregaram outros, de qualidade inferior Além de empresas que venderam e não entregaram, o indício de fraude mais comum, segundo a força-tarefa, é o sobrepreço ou superfaturamento. Os indícios de irregularidades são apurados por oito órgãos de controle, como a Controladoria-Geral do estado, o Tribunal de Contas e o Ministério Público. O foco foi direcionado a 366 empresas, entre quase 1.300, que fecharam contratos com prefeituras ou com o governo do estado durante a pandemia para fornecimento de produtos como aventais e máscaras de proteção. A Controladoria-Geral do estado diz que já houve apreensão em endereços dos suspeitos e quebra de sigilo de empresários. E que os fraudadores se aproveitaram da urgência na compra de materiais, quando a lei permite dispensa de licitação. No mês passado, o **MG2** mostrou que uma das apurações envolve a prefeitura de Leopoldina, na Zona da Mata. O motivo foi a compra de máscaras N95 no valor de R\$ 380 de uma empresa de estética e beleza da cidade de Varginha, no Sul do estado. A distância entre as duas cidades é de mais de 400km. (G1 MG 2020)

No caso em questão o princípio da moralidade quanto aos atos administrativos foi diretamente maculado aqui, onde as empresas fraudadoras ofereciam um produto anteriormente como proposta para a dispensa, porém o produto que era entregue era um de qualidade muito inferior. Nos levando a notar outro princípio que também foi atingido é o da eficiência, onde a administração ou o agente deve-se obter o melhor resultado acerca de suas ações, no caso em questão com os produtos entregues com qualidade muito inferior ao combinado no certame, fica claro que a eficiência desejada para tal, não será atingida.

Quanto aos requisitos para a dispensa de licitação baseados na lei nº 13.979/2020 em seu Art. 4º-B, incisos I ao IV, no caso em apresentado viola diretamente o inciso II que diz, necessidade de pronto atendimento a situação de emergência. Nota-se claramente que tal necessidade estabelecida para o certame em

questão é questionável pois, no caso em específico acerca da compra das máscaras N95, praticado em um valor superfaturado, fora comprado por uma empresa onde a distância de uma cidade para a outra e de 400km de distância, em se tratando de uma compra emergencial, tal distância é inviável, sendo o correto e praticável ter aceito proposta de empresa local.

2.2 Fatores causadores das fraudes em licitações.

Quanto aos fatores, a organização do estado e a sua postura quando se depara, age de maneira imediata, voltada para a proteção da sociedade, fazendo uso dos meios legais para promover as ações necessárias. No caso da dispensa de licitação por conta da urgência, existe o fator de vulnerabilidade quanto ao erário público ao entrar em jogo o fator humano regado de más intenções.

A soma da necessidade na contratação emergencial pautado pela dispensa, somado ao fator humano quando age com interesses divergentes do interesse público, nos leva a outro ponto de discussão, que é a problemática central deste trabalho. Mesmo que pautada em uma base sólida de leis e medida provisória, como a dispensa de licitação pode ser danosa aos cofres públicos, sendo que em teoria é pautada em legalidade está devidamente resguardada? Seria o fator humano a causa central dessa problemática?

Tal fator humano munido de interesse obscuros, seja ele interno da administração ou externo, diversos do que o estado procura quanto a proteção da sociedade, faz uso de tais oportunidades com intenção de lucro desmedido acima de qualquer regra. Justiça seja feita ao bom contratante da administração que obedece a todas as regras e age com probidade, não é errado a sua postura como empresa ou empreendedor em busca do lucro, portanto este exemplo não será o caso discutido ao longo do trabalho, mas sim o do mau feitor que pode fazer uso de uma contratação abusiva e eivada de vício com a administração se beneficie indevidamente, conforme citado por Marçal Justen Filho:

Não se justifica que, estando subordinada a realizar interesses indisponíveis e a obedecer ao princípio da isonomia, a Administração efetive contratação abusiva ou beneficie indevidamente um determinado sujeito. (FILHO, p.301)

Sabe-se que a própria administração tem seus mecanismos de defesa quanto a fraude nas licitações, baseado na anulação, pois a revogação ou a convalidação não cabe nestes casos específicos de fraude. Quando ocorre um conluio entre o administrador e o particular fraudulento, sendo assim tanto a administração deve proceder com a anulação do processo licitatório como mecanismo de defesa, ou a administração se tornando omissa a tal ato, entra o poder judiciário mediante provocação, ou do ministério público ou de particulares interessados, com o intuito de sanar tal erro.

Já era de se esperar que, com as dispensas de licitação fossem surgir diversos casos de fraudes acerca dos processos licitatórios, somado as informações fornecidas pelos grandes meios de comunicação de alcance nacional, informando tais irregularidades cometidas pelos administradores e os agentes fraudulentos. Com o adendo de que nestes casos, o agente com interesses ímprobos nunca age sozinho, e necessário a ajuda de um agente interno igualmente corrupto.

Os mecanismos de defesa do processo licitatório, que são a comissão de licitação, o próprio edital e o tribunal de contas da união, agem em constante vigilância em diferentes fases da licitação para evitar fraudes. Portanto sempre quando estas barreiras de proteção são quebradas, são por contribuição de um agente interno da administração, caso contrário o particular fraudulento dificilmente passaria das primeiras etapas fiscalizatórias da própria comissão de licitação.

Seguindo essa linha de pensamento acerca do particular fraudulento imbuído de interesses obscuros, é de se notar uma figura que atua nessa linha tênue entre interesse moral, material e político, que são os empreendedores que atuam no meio político, como empreendedores políticos. Estes acabam influenciando de maneira negativa os processos licitatórios ocorridos em meio a essa pandemia.

Os empreendedores políticos, tem a sua visão voltada para demanda de mercado, assim como os empreendedores tradicionais, o que é de se esperar de um empreendedor político que atue pautado de moralidade dentre outros princípios que envolvem compras públicas. Porém não é esse tipo de empreendedor político que será exemplificado ao longo desse capítulo, Carlos Eduardo Carneiro Lima, em seu artigo, a Ação empreendedora na política para a revista Mises Brasil, procura diferenciar e apontar a ação desses empreendedores políticos:

Assim como os empreendedores tradicionais do setor privado possuem como referência as demandas dos consumidores do mercado, os empreendedores políticos também se apoiam em demandas que julgam não atendidas parcial

ou inteiramente para que atuem no meio político e obtenham sucesso (MILL, 1996). Estas ações são comuns em diversos exemplos práticos e históricos de partidos políticos e organizações não-governamentais que exploram as necessidades alheias e que determinam as suas ações a partir da identificação de carências ou lacunas de representatividade no meio político (sobretudo, quando se envolve causas “em alta”).

Seguindo essa linha de raciocínio, é apresentado essa figura que aos olhos da sociedade comum pode ser objetificada com outros nomes ou jargões, mas que tal definição apresentada casa perfeitamente com ele. A sua maneira de atuar em busca da obtenção de lucro, explorando das necessidades em alta, onde a demanda estatal por conta do estado de calamidade na saúde pública no ano de 2020 se fez exacerbada e o estado corria contra o tempo em busca de agilidade nas compras públicas.

O empreendedor político, assim como o empreendedor tradicional do mercado privado não está isento de competitividade e de concorrência, por mais que a etapa final da dispensa de licitação não a elimine. O caminho para lograr êxito em tal empreitada poderá envolver diversas estratégias, e em se tratando de fraudadores de dispensa de licitação as suas ações não flertam com a legalidade ou a moralidade pública, acerca desse jogo estratégico e concorrência, seguindo a linha da mesma obra:

Dentro da estrutura que compreende ambas as modalidades, pode-se reconhecer que, assim como em mercados, o ambiente político ou em torno do poder do estado (por sua profusão de recursos teoricamente disponíveis para captura) também é marcado muitas vezes por concorrência. No jogo disputado pelos empreendedores políticos, a assimetria de tamanho e poder entre os *players* também é a regra. Isto acaba por influenciar o curso das ações e o padrão de comportamento/estratégia.

Ainda acerca das ações dos empreendedores políticos, cabe um conceito teórico acerca desse meio, conceito concebido por Yandle (1983). Que envolve na prática dois grupos, cada um com seus interesses acerca de uma ação ou intervenção estatal. Sejam eles a favor ou contra, mas que por mais que sejam opostos ideologicamente ou moralmente, ambos concordam em se unir contra tal ação, tal pensamento e conhecido como “batistas e contrabandistas” (*bootleggers and baptists*).

Tal união entre “batistas” e “contrabandistas” se reflete no cenário atual vivido pelo estado em 2020, no sentido de que foi cobrado uma ação forte no combate

a pandemia, o que é uma causa nobre pois se trata do bem via de regra precioso ao estado, que é a vida, e em meio a essa corrida contra o tempo e a morte propriamente dita.

Os “baptistas” como “paladinos da justiça” na maioria dos casos tal papel exercido pela imprensa ou alguns parlamentares, e por outro lado esses players acima ilustrados, os empreendedores políticos, que com “interesses em comum” com a demanda do estado, procuraram se fazer úteis à sua maneira. Se aproveitam de tal momento de fragilidade, ainda seguindo a linha da mesma obra:

Do outro lado, os contrabandistas, com fins “menos nobres”. Os contrabandistas são todos aqueles que atuam para que as regulações sejam implantadas, de sorte que possam explorar a possibilidade de atuação nas brechas da lei e atingir seus próprios objetivos (GIANTURCO, 2020). Dado o risco de reações negativas na opinião pública, os contrabandistas se veem frequentemente obrigados a se colocar ao lado das causas “mais nobres” e até a se aliar aos batistas, aproveitando os esforços destes. Paralelamente, também tendem a agir por “debaixo dos panos”, em favor do advento das regulações – desfechos positivos e oportunidades para ganhos materiais.

Assim como fora citado anteriormente, em se tratando desses atores, sejam eles os batistas, que procuram agir de maneira correta e proba, e contrabandistas em que seus interesses estão acima da moralidade, legalidade dentre outros princípios que regem as contratações públicas.

Tal abordagem que evite contrariar a política ou a administração em suma, via de regra deve ser conveniente o suficiente para que tenha seguimento, como dito anteriormente por mais que baptistas e contrabandistas tenham os “mesmos objetivos”, porém por parte dos contrabandistas é obscuro.

Tal interesse sempre e travestido de boas intenções para evitar escândalos perante a sociedade, em busca de uma brecha sistêmica, por meio de influência econômica comprando um político e conquistando seu lugar em uma dispensa de licitação por meio de motivos forjados como foi mostrado no subcapítulo anterior.

Quanto a ação de tais empreendedores políticos, quem paga é a sociedade carente, via de regra aquela que não tem recursos financeiros para uma saúde privada de qualidade, e que em meio a essa disputa que ocorre por trás dos bastidores da administração pública, não tem força suficiente para exigir do poder público que tais atores políticos sejam afastados.

A mesma se encontra desorganizada e fragilizada por conta da situação vivida em 2020 por conta da pandemia e ainda hoje em 2021 se vê inerte e paralisada em diversos momentos, sobre a atuação na prática da ação empreendedora política ainda seguindo a linha da mesma obra:

Pagam, como não poderia deixar de ser, todos aqueles que não foram capazes de mobilizar o poder público. De qualquer forma, mesmo que os possíveis danos a estes indivíduos fossem considerados, as suas demandas podem estar associadas a um menor retorno político. Vê-se, assim, a ação empreendedora política na prática, pois, como o interesse próprio é prioritário, tudo o mais (principalmente, as demandas das massas desorganizadas que esperam algo do estado) pode estar sujeito a ideia de que só receberá atenção no caso de indicar, em contrapartida, alguma viabilidade política. Sem recompensa neste sentido, não há muitos incentivos a se incorrer em custos. Logo, as demandas dos indivíduos são, na prática, meramente uma fonte de prejuízo ou uma fonte de lucro – condição que dependerá da ocasião.

Delimitando bem o fato gerador que colocou a administração pública em posição de xeque, em relação as contratações emergenciais e apresentando as figuras que atuam nesse meio se aproveitando de brechas para obtenção de vantagens desmedidas, e necessário jogar luz aos impactos econômicos que a pandemia provocou no ano de 2020 e que ainda vem provocando.

2.3 Impactos negativos provocados a sociedade

Os impactos econômicos se refletem na sociedade como um todo, onde boa parte do empresariado que entrou na pandemia a duras penas buscando sustentar suas empresas, ao fim da pandemia e a “retomada” econômica do país não farão mais parte deste grupo de empresários, seja ele micro ou médio, esse é um dos impactos diretos a economia brasileira.

O outro impacto é diretamente relacionado ao que foi citado, ação dos empreendedores políticos, forjando brechas em processos licitatórios e provocando danos que uma reparação singela dos cofres públicos pode ser vista apenas a longo prazo, no artigo de Mygre Lopes da Silva e Rodrigo Abbade da Silva, sobre a Economia Brasileira Pré, Durante e Pós-Pandemia do COVID-19: , aponta a situação econômica do país ante da pandemia e sua possível recessão econômica:

De acordo com o World Bank (2020), esta será uma recessão econômica mais profunda do que a crise financeira mundial de 2008-2009 e a crise da

dívida da América Latina nos anos 1980. O cenário econômico brasileiro atual era de superação da crise de 2014/2017, a qual foi originada por uma combinação de choques de oferta e demanda, devido a erros de política econômica. (Economia Brasileira, 2020).

Tal paralelo entre os rumos econômicos que o país estava seguindo pré pandemia, para as ações corrosivas aos cofres públicos e ao crescimento econômico, provocadas pelos impactos do COVID-19 em primeiro plano, e de empreendedores políticos se aproveitando dessa situação em busca de oportunidade desmedida de lucro e conseqüentemente aumentando mais ainda o déficit dos cofres públicos. Se mostra necessário ao associar diretamente o atraso de crescimento que será enfrentado em um cenário pós pandemia estes dois fatores.

Mostrando assim o quão corrosivo são essas ações, é de se esperar que em épocas de crise, assim como no mercado econômico e especulativo na bolsa de valores, investidores lucram alto com o prejuízo de outros quanto a desvalorização de seus ativos. No universo público não seria diferente quanto a aplicação dessa mesma lógica, que fere preceitos morais e básicos, tomando a forma de um efeito cultural e institucional onde pouco importa se tais recursos são para saúde e combate a pandemia, o importante é o desvio e o superfaturamento, seguindo a linha da mesma obra:

Cabe acrescentar que outros elementos culturais/institucionais como corrupção nos recursos que deveriam ser empregados no combate ao coronavírus (superfaturamento na aquisição de equipamentos e fraudes em licitações) e a falta de articulação entre os agentes e instituições governamentais. (Economia Brasileira, 2020).

Apresentado os efeitos negativos e as conseqüências de tais efeitos para o presente e para um futuro próximo, vale ressaltar que tais fraudes em processos licitatórios ocorrem sempre por intermédio de um funcionário público ou um agente político que força tais brechas e permite que tal disparate aconteça com o dinheiro público somado a ação também de pequenas, grandes ou médias empreiteiras.

Via de regra, o Estado Brasileiro perdeu uma grande quantia em dinheiro que poderia ser aplicado em outras áreas deficitárias, como economia, saúde e educação, por conta de tais fraudes. As fraudes que estão previstas no artigo 90 da Lei nº 8.666/93 que refere a frustrar ou fraudar mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente o caráter competitivo do procedimento licitatório.

A nova lei de licitações também versa sobre as fraudes, porém com uma nomenclatura diferente da lei anterior ainda vigente. A nova lei diz Frustração do caráter competitivo de licitação, nota-se que também houve um aumento no tempo da pena quanto a ação, anteriormente era detenção, de 2 a 4 anos e multa, atualmente na nova lei é de reclusão, de 4 a 8 anos e multa:

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

A fraude, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, não versa apenas sobre o fraudador, exemplificado anteriormente logre êxito e consiga o seu resultado. A fraude consiste independente de alcançar o seu objetivo ou não, o que faz completo sentido já que a antes do fraudador chegar onde deseja, há toda uma preparação de caminho para que tudo dê certo, o acórdão 48/2014 do TCU exemplifica bem:

Com relação à afirmação de que a alegada falsificação do documento não teve qualquer influência no processo licitatório, na medida em que não favoreceu qualquer licitante, muito menos a recorrente, **registro que a configuração da fraude à licitação não está associada ao seu resultado, ou seja, ao sucesso da empreitada. Fazendo analogia ao Direito Penal, trata-se de ilícito de mera conduta, sendo suficiente a demonstração da combinação entre as partes**, visando simular uma licitação perfeitamente lícita para, assim, conferir vantagem para si ou outrem.

O próprio TCU deixa claro que a demonstração de combinação entre as partes já se enquadra na fraude do processo licitatório quando o intuito é conferir vantagem para si ou para outrem, e as maneiras que essa combinação entre partes ocorre são de vários tipos, visando limitar competição, simulando idoneidade do processo licitatório dentre outros.

Assim como foi apresentado anteriormente nas denúncias feitas por grandes órgãos de imprensa de alcance nacional, e até portais informativos de departamento de polícia que ilustraram com vários exemplos a maneira que tais agentes fraudadores agem, em diferentes fases do processo licitatório, seja em seleção de fornecedor, planejamento de contratação dentre outros. Como demonstrado acima por próprio acórdão do TCU, a gama de modelos de fraudes é vasta, pois simples acordo verbal

entre os agentes fraudadores (Particular e agente interno da administração) já é suficiente.

2.4 Tipos de fraudes mais praticadas

Superfaturamento nas licitações dispensáveis ou não, é algo recorrente quando se trata de denúncias contra tais abusos, porém em se tratando de dispensa de licitação e a emergência provocada pela COVID-19, compras foram feitas sem vinculação com a emergência relacionada ao estado de calamidade pública vivido no ano de 2020.

Voltando ao superfaturamento, a estimativa inadequada de preços quando se relaciona ao preço praticado no mercado bastante divergente, os fraudadores faziam e durante a pandemia abusaram da prerrogativa de escassez de produtos no mercado e lançavam preços super inflacionados, com o intuito de se valer do cenário emergencial.

Outra maneira de fraudar processos licitatórios, principalmente no caso de dispensa, foi a estimativa de quantidade de bens e serviços inconsistentes, ou seja, se um determinado hospital tem a sua estimativa de uso de álcool, luvas, mascaras e etc. É certo de que o gestor daquela unidade faça uma estimativa de uso quanto a demanda do momento, porém os agentes fraudadores, triplicam ou até quadriplicam a quantidade de itens que possam ser comprados, mesmo que seu estoque o almoxarifado não venha a ter espaço para tal, o intuito é a fraude, apenas.

Similar ao modelo de fraude citado anteriormente, outro bastante praticado no momento oportuno que foi o de 2020, é a definição imprecisa, excessiva ou incompleta do objeto da dispensa, que consiste na falta de detalhes necessários para que as empresas necessárias possam elaborar uma proposta coesa, nesse caso essa ação fraudulenta parte do agente público.

Outro modelo de fraude bastante praticado, principalmente em regiões mais remotas e mais afastadas da fiscalização estatal que se concentra em grande maioria nas capitais de cada estado. Ocorre em algumas cidades mais afastadas, que é a publicidade precária da dispensa de licitação, onde fere o princípio administrativo da publicidade, restringindo informações divulgadas para favorecer um competidor em específico.

Dentre outros exemplos de fraudes como, entrega de material de qualidade duvidosa ou inferior ao que foi exigido no edital, falsificação de documentos para se enquadrar na dispensa desejada ou em qualquer outro modelo de licitação praticada, simulação de licitação resultando na não entrega do que fora estabelecido anteriormente.

Outra forma de fraude, por modo on-line é conhecida também por quebra de equilíbrio econômico-financeiro, tal ação que é praticada envolvendo a alteração de dados da planilha que versa sobre o contrato, com o intuito de fragilizar esse equilíbrio econômico-financeiro sem nenhuma explicação adequada, conseqüentemente provocando um prejuízo ao erário, CAMPITELI contribui:

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

Fazendo uso de tal artifício, o fraudador faz uso desse golpe para obter informações privilegiadas, e assim com a sua proposta poder superar as dos demais concorrentes, podendo se antecipar em relação aos demais e aumentando drasticamente as suas chances de lograr êxito, por óbvio o fraudador irá lograr êxito caso consiga tais informações com outro agente interno da administração.

Outro exemplo de fraude é a de uma exigência técnica a respeito de uma prestação de serviço, ou até de produto muito detalhado, e ocorre quando o agente fraudador junto de um funcionário da administração pública, combinam entre si os detalhes a respeito de tal exigência, afinando assim de maneira desonesta o certame, fazendo com que apenas o agente fraudador tenha os requisitos exatos para tal.

As fraudes nas dispensas de licitação em sua grande maioria ocorrem sempre com movimentações para beneficiar apenas uma determinada empresa, como dito anteriormente, seja para forjar uma situação ou motivo para dispensa, ou no próprio certame da dispensa arquitetando tais condições para beneficiar apenas uma empresa para que a mesma logre êxito. O próprio TCU em acórdão 103/2008 do

Plenário, trata sobre a inclusão no edital de requisitos necessários para a realização de licitação:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO FORMULADO POR LICITANTE. ADOÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR PREVISTA NO RI/TCU, EM DELIBERAÇÃO ANTERIOR. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. A anulação, pela administração, de certame questionado em sede de Representação e motivo da concessão da medida acautelatória prevista no art. 276 do Regimento Interno/TCU prejudica a análise do mérito da cautelar, mas não impede o exame relativo às deficiências do procedimento licitatório e à atuação dos responsáveis. **Inclua no edital informação sobre a valorização mínima aceitável das propostas técnicas, dado esse indispensável para o desenvolvimento válido e regular do processo licitatório** do tipo técnica e preço, conforme o disposto 36 no art. 3º, caput, art. 4º e art. 46, § 1º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 103/2008 Plenário. (TCU, 2008).

O próprio acórdão delimita que é indispensável a valoração mínima e aceitável das propostas técnicas, e que tais dados são de suma importância, pois como nos exemplos citados logo acima, os agentes fraudadores desobedecem a tais exigências, burlando assim os procedimentos licitatórios e criando situações em que favoreça apenas um indivíduo em meio a tal certame. Tais valorações a cerca de um produto ou serviço, a determinar o valor do produto ofertado elimina a competição de imediato favorecendo para que o fraudador logre êxito para que seja o vencedor do certame por exemplo, seja em dispensa de licitação, inexigibilidade ou outros meios que não sejam os de compras emergenciais.

Até o momento foi apresentado, as fraudes e seus motivos que favoreceram nesse período de pandemia, os agentes fraudadores que se aproveitam de tais oportunidades, interno e externo a administração pública. Os danos a curto e longo prazo que o estado terá de arcar, a posição do próprio Tribunal de Contas da União sobre o que configura fraude em processos licitatórios, junto das modalidades de fraudes mais praticadas.

Caminhando para o terceiro e último capítulo deste trabalho, que irá apresentar a maneira que a administração pública lida com indícios de fraude, e que procura bloquear e proteger os procedimentos licitatórios, de maneira preventiva e protetiva caso o fraudador logre êxito em suas tentativas.

CAPÍTULO III – AÇÕES E TÉCNICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE A FRAUDES

3.1: Ações que tornam a dispensa de licitação mais segura

Como dito no capítulo anterior, a dispensa de licitação assim como todo processo licitatório obedece aos princípios que fornecem toda probidade necessária para o processo licitatório, porém mesmo obedecendo tais princípios ainda assim ocorrem “falhas” geradas pelo fator humano, tais falhas no processo compõem o fato gerador da corrupção que compõe a não observância a tais princípios.

Fazendo com que interesses obscuros maculem todo o procedimento, gerando assim fraudes, prejuízos milionários para os cofres públicos, e em se tratando de uma pandemia, como exemplo no capítulo anterior acerca das denúncias de diversos desserviços licitatórios onde administradores faziam verdadeiros malabarismos para dobrar a lei a seu favor, segundo o autor Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

"Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico, querendo significar que são apenas aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação" (FERNANDES, p.289)

O que nos leva a este ponto de todo o trabalho, para apresentar na prática a observância a tais princípios, tornando a dispensa de licitação mais segura, além dos fatores citados em outros capítulos elencando pontos importantes para se atentar na dispensa, de fato é necessário elencar ao longo desse capítulo as estratégias utilizadas para tal.

Pois tais estratégias são uma forma de defesa da administração quando se trata de licitação, sendo que em diversas situações os custos que a administração terá serão maiores do que os benefícios, monetariamente falando, acarretando assim em um sacrifício do interesse público, segundo o autor Marçal Justen Filho:

Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão os benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará sacrifício do interesse público. (FILHO, p.235)

Inicialmente convém citar de início o acórdão 886/2010 do TCU, tal acórdão refere-se a planejamento e a sua importância para as ações da administração pública, quando se refere a eficiência e obtenção de resultados, mostrando assim que o planejamento é de fato, algo elementar e essencial para que se evite desperdício de recursos públicos dentre outros possíveis prejuízos:

Nesse contexto, o planejamento, que constitui princípio fundamental das atividades da Administração Pública. Em sentido oposto, a ausência de planejamento ou o planejamento deficiente resultam em ações ineficazes e ineficientes, desperdício de recursos e outras consequências igualmente contrárias ao interesse público.

Dando seguimento a ideia de planejamento eficaz, em se tratando de uma visão macro da administração pública, é a ideia de haver fiscalizações mais frequentes para com os órgãos responsáveis, para procedimentos licitatórios específicos, fazendo assim uma adaptação de visão macro, de fiscalização para órgãos responsáveis, para micro relacionado a licitações específicas.

O Tribunal de Contas da União, na obra, Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, elenca cinco mecanismos de defesa e prevenção a fraude e corrupção nos processos licitatórios, envolvendo prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento.

Inicialmente o mecanismo da prevenção ou pura a simplesmente prevenção traz a luz um discurso corriqueiro e que aos olhos do pagador de impostos é mais uma palavra de efeito que aparenta não ser levada a sério, mas em contrapartida a tal visão negativista, tal mecanismo seja o mais importante, é a prevenção que engloba a observância de maneira total de todos os princípios e requisitos licitatórios, segue abaixo elucidação e tal princípio:

O primeiro mecanismo desse referencial trata da prevenção. A atitude mais eficiente e proativa para preservar os recursos públicos é prevenir que sejam desviados dos seus propósitos. Ainda que os componentes da prevenção (gestão da ética, controles preventivos, transparência e accountability²⁰) não impeçam totalmente a ocorrência de fraude e corrupção, eles fazem parte das primeiras atividades de defesa para diminuir o risco de fraude e corrupção numa organização. Em geral, devido ao melhor custo-benefício, medidas preventivas devem ser adotadas para evitar o risco de fraude e corrupção, reduzindo as chances do seu acometimento. Uma vez que o recurso toma um destino fraudulento, tentar mitigar o dano provocado por um desvio é uma atividade pouco eficiente²¹. O histórico de recuperação administrativa desses ativos é desfavorável para qualquer esfera de governo e de poder. Os

meios de recuperação são lentos e custosos, obrigando a organização a alocar recursos humanos e, portanto, mais recursos financeiros, para recuperar o recurso desviado, sem garantia de êxito. (TCU, p.36)

Como informado acima, a não observância a esse simples mecanismo gera um efeito em cascata indesejável, pois os gastos que a administração tem para recuperar o prejuízo causado por um agente fraudador, se torna bastante dispendioso ao se somar os custos, tanto em capital financeiro, quanto em capital humano aplicado para tentativa de recuperar um prejuízo sem garantia de êxito.

Outro mecanismo também citado na obra é a detecção, que foge da definição simplista e abrangente pois, se refere a informações delimitadas para a detecção de fraudes ou possíveis corrupções que venham a ocorrer, colhendo informações suficientes para a garantia de uma investigação eficiente, gerando assim a realização de auditorias como exemplo, seguindo a mesma linha:

A prevenção da fraude e corrupção, que foi apresentada no primeiro mecanismo, está relacionada com a sua detecção, mas não são a mesma coisa. A prevenção, como mostrado, inclui políticas, processos, capacitação e comunicação para evitar que a fraude e corrupção ocorram, enquanto a detecção foca em atividades e técnicas para identificar tempestivamente quando uma fraude ou corrupção ocorreu ou está ocorrendo. A detecção consiste na obtenção de informações suficientes que garantam uma investigação. Essas informações podem resultar de controles estabelecidos, auditorias realizadas e fontes internas e externas à organização. Um forte fator de dissuasão da fraude e corrupção é a consciência em todos de que mecanismos detectivos estão em vigor, o que acaba tendo o efeito de prevenção. Entretanto, enquanto na prevenção as medidas são aparentes, na detecção as medidas são, por natureza, ocultas, o que significa que, em sua maioria, são executadas sem que servidores e partes interessadas saibam que estão sendo operacionalizadas no dia a dia da organização. O objetivo primário da detecção é evidenciar a fraude e a corrupção que está ocorrendo ou já ocorreu. A detecção tem a função de identificar as fraudes e corrupções caso as medidas preventivas falhem. Há que se considerar que, mesmo com as práticas de prevenção implantadas, alguns agentes podem decidir pelo cometimento de fraude e corrupção, seja porque avaliam que os riscos são baixos, seja porque os benefícios são vultosos, ou seja, a relação risco-benefício da fraude e da corrupção é, ainda, favorável na sua avaliação. No combate a determinados esquemas de fraude e corrupção, os mecanismos de detecção se tornam mais atraentes, pois apresentam custo-benefício melhor do que os mecanismos de prevenção. No entanto, toda organização deve considerar tanto a prevenção quanto a detecção da fraude pois, combinados, esses mecanismos aumentam a efetividade da estratégia de combate. (TCU, p.66)

A detecção, portanto, age de tal maneira a identificar as fraudes quando o primeiro mecanismo que é a prevenção falha, seja pela não observância ou por atitude deliberada de um potencial agente fraudador que esteja interessado em provocar tal

dano, sendo assim é notável que, para que seja eficiente ela deva estar em constante associação junto ao outro.

O terceiro mecanismo de prevenção que surge é a investigação administrativa, é importante diferenciar que se difere da investigação feita pela polícia judiciária, nesse caso a administrativa versa sobre a busca de informações com o intuito de esclarecer algum indício relacionado a fraude a corrupção, que possa ter sido cometido em emprego, cargo ou função ocupada por agente fraudador, ainda na mesma linha:

A investigação tratada nesse mecanismo não é a mesma realizada pela polícia judiciária (polícia civil e polícia federal) ou pelo Ministério Público. Nos referimos aqui à atividade administrativa promovida pela própria organização, com o objetivo de buscar informações relevantes para esclarecer um incidente específico de fraude e corrupção. Nos normativos legais e na prática das organizações, a investigação é comumente chamada de “investigação preliminar”⁶¹, “sindicância investigativa”⁶² ou simplesmente “apuração”, mas para fins deste referencial será chamada apenas de “investigação”. A investigação refere-se a procedimento preliminar sumário, instaurado com o objetivo de investigar irregularidades cometidas no emprego, cargo ou função ocupada e destinado a elucidar possível cometimento de infração disciplinar cuja apuração seja de interesse superior, ou segundo decisão de autoridade da organização. Por se tratar de procedimento de cunho meramente investigativo, que não podem dar ensejo à aplicação de penalidades disciplinares e são realizados a título de convencimento primário da organização acerca da ocorrência ou não de determinada irregularidade funcional e de sua autoria, as investigações possuem as características de serem sigilosas, meramente investigativas, não punitivas e prescindem a observância do contraditório e da ampla defesa. (TCU, p.80)

É de se notar que, a investigação nesse ponto também é um mecanismo de proteção ao processo licitatório, por mais que venha ocorrer após a fraude, sendo assim é importante mostrar as ações que a administração pública toma, diante de tais situações. Porém ainda sim elas ocorrem, o que irá determinar a frequência que as mesmas ocorram é a atenção a tais mecanismos.

O quarto mecanismo é a correção, que consiste nas medidas adotadas para a mitigação do dano gerado pelos agentes fraudadores, com o intuito de aliviar ou reduzir os prejuízos gerados, onde a administração adota para cada tipo de fraude e corrupção um procedimento de correção apropriado para cada situação em específico, via de regra conduzidos por corregedoria ou por órgão que tenha tal competência, seguindo a mesma linha:

Se, mesmo com as práticas de prevenção e detecção implantadas, a fraude e corrupção ocorrerem na organização, é imprescindível que medidas

corretivas sejam tomadas. Essas medidas, além de promoverem a mitigação do dano e a devida sanção aos responsáveis no caso concreto, emitem a mensagem para servidores, beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores ou qualquer outra parte interessada, de que a organização não se omite perante a fraude e corrupção. Cada tipo de fraude e corrupção requer um procedimento apropriado. Por vezes, o mesmo ato fraudulento ou corrupto requer mais de um procedimento, haja vista que a aplicação da sanção disciplinar e a mitigação dos danos requerem procedimentos distintos e, inicialmente, independentes. Os procedimentos são, em geral, conduzidos pela corregedoria ou outro órgão com essa competência, conforme a natureza da organização. O mecanismo de correção está estruturado em quatro componentes, sendo cada um localizado em uma esfera de correção. A sequência dos componentes é dada pelo potencial de gravidade do ilícito e, conseqüentemente, da gravidade da sanção. As práticas trazem os principais procedimentos existentes no ordenamento nacional, mas não são exaustivas, pois alguns procedimentos são específicos para algumas organizações e por isso não estão listados. Da mesma forma, nem todos os procedimentos mencionados servem para todas as organizações, pois a natureza jurídica da organização determina quais são os procedimentos aplicáveis. (TCU, p.94)

Por último o quinto mecanismo de monitoramento, que consiste em observância nas práticas e nos controles internos, cabe ao gestor fazer reajustes quanto a tais práticas caso seja competente, caso contrário o mesmo não tenha competência para tal, de imediato encaminhar o problema para quem seja competente para assim identificar tal falha proveniente de prática suspeita e a mesma seja sanada, tal monitoramento surte efeito apenas se a mesma for contínua, seguindo a linha da mesma obra:

Ao longo da execução das práticas, os gestores responsáveis podem observar que ajustes devem ser realizados nas práticas e nos controles internos. Se o gestor detiver competência para reajustá-los, deve fazê-lo de imediato; se não, deve encaminhar o problema para quem tiver essa competência. O importante é que, quando identificada uma falha na prática ou controle interno que possa ser explorada por um fraudador ou corrupto, ela seja rapidamente sanada. Isso só é possível se a atividade de monitoramento for contínua. Para esse monitoramento, cada gestor responsável por implementar qualquer prática ou controle deve manter um painel de indicadores para subsidiar a sua decisão e a da alta administração quanto à efetividade dessa medida. (TCU, p.108)

Citado os cinco mecanismos de proteção do certame licitatório, tanto para evitar a fraude, quanto para lidar com a mesma, é importante nesse ponto citar o *Compliance*, no caso em específico acerca de contratações emergenciais, entra o *compliance* público. Que consiste em um conjunto de normas, regulamentações, políticas e diretrizes estabelecidas com o intuito de também detectar qualquer desvio que possa, ou venha a ocorrer em um certame licitatório, no artigo de Débora Manke Vieira e Fabrizio Bom Vecchio, acerca do assunto contribuem:

O compliance virou uma realidade internacional crescente no setor público brasileiro minimizando a crescente corrupção (Pinotti, 2019)² e alterando o paradigma histórico, preconizando a governança, a avaliação, gestão de riscos e os controles internos nos órgãos e empresas públicas – como financiamento ilícito de campanha eleitoral, fraudes à licitação e superfaturamento nas contratações públicas. (VIEIRA e VECCHIO, p. 23)

Conforme citado acima, o *compliance* é uma realidade internacional quando se trata de gestão de riscos e controles internos, tanto em empresas públicas quanto em órgãos, pois de fato se porta como uma das materializações na prática de como agir para evitar possíveis danos, ou após os danos terem ocorrido e como saná-los, portando-se de fato como ferramenta de combate a tais danos.

Já o *compliance* público, adotado pela administração pública brasileira pode ser visto como uma evolução, com o foco voltado justamente para a detecção de atos corruptíveis, pautado pela ética pública e também é de se notar que a referida técnica bebe da mesma fonte dos princípios compõem a administração pública, em outras palavras tais práticas já eram utilizadas na administração brasileira anterior a sua chegada no Brasil, seguindo a linha da mesma obra:

A própria Carta Magna expressamente prevê em seu artigo 37 que entre os princípios que gerem a Administração Pública estão a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além daqueles que influenciar direta ou indiretamente o Poder Público como a ética, transparência e integridade, princípios tão ligados ao desenvolvimento da boa governança pública que prestigia a prestação de contas eivadas de principiologia. **Se apenas observarmos esses princípios, já iremos constatar que esse dever de compliance já estava presente antes mesmo dessa prática se popularizar no Brasil.** (VIEIRA e VECCHIO, p.24)

A popularização do conceito de *compliance* no Brasil de fato ajudou bastante a se solidificar por toda a esfera administrativa, tornando hoje uma realidade quanto a mecanismo de controle de danos para qualquer ato da administração onde exista uma mínima possibilidade de riscos a administração, sendo assim licitações públicas em suas várias modalidades. Deve ser observado e obedecido cada detalhe do compliance público, isso reflete de maneira positiva em empresas sérias que idôneas que se prestam a contratar com a administração pública, seguindo a linha da mesma obra:

Em nível global as empresas estão tendo que promover uma junção entre moralidade, publicidade, legalidade, eficiência, impessoalidade,

proporcionalidade e responsabilidade objetiva. Princípios estes tradicionalmente tratados no espectro do Direito Público. Tal modificação é resultado claro da presença impactante do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado em todas as relações jurídicas e econômicas. (VIEIRA e VECCHIO, p.24).

Tais efeitos gerados criam um alerta para as empresas acerca das responsabilidades ao se contratar com a administração pública, pois o intuito da empresa é ter credibilidade perante o Poder Público, sendo assim as medidas que compõem o *compliance* preserva não só a integridade da administração, mas também dos empresários interessados que logram êxito ao passar por tal crivo. A importância de tal se deu principalmente após o surgimento da Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, seguindo a linha da mesma obra:

Essas medidas devem ser condição para preservar a reputação das organizações, pois a corrupção passou a ser facilmente detectada após o surgimento da Lei 12.846/2013, denominada de Lei Anticorrupção. Sendo um fator determinante para aproximação do público e privado, “para que o público não seja cooptado pelo suborno (propina) ou por comportamentos oportunistas e egoístas dos agentes econômicos, que se valem de meios ilícitos para capturar negócios que não teriam condições de obter se houvesse uma concorrência leal e justa”. (VIEIRA e VECCHIO, p. 24)

Finalizando a importância de tal advento, fica claro que o grau de compromisso e seriedade exigido das empresas que desejam prestar serviço com a administração se eleva, ao utilizar o mesmo como parâmetro além de controle de danos, pois a empresa que passa por tal crivo, se mostra competente e prova o suficiente para a prestação de um serviço de qualidade e respeitando os princípios e requisitos existentes em um processo licitatório.

Portanto o *compliance* público é mais uma forma de se materializar na prática os princípios, da administração pública e de suas licitações juntamente dos requisitos que fazem parte das contratações emergenciais, com o intuito de preservar a lisura dos certames emergenciais ou não exercidos pela máquina pública, valendo ressaltar mais uma vez que a não observância de tal mecanismo coloca por terra tais esforços.

Cabe aqui citar outro método importante que envolve diretamente o cidadão pagador de impostos, que consiste em reportar casos que se enquadrem em fraudes. Por óbvio as demandas da sociedade por si só são tantas, dentre defender os preceitos morais e benéficos para a coletividade.

Porém principalmente por parte dos cidadãos diretamente ou indiretamente envolvidos em procedimentos licitatórios, é importante comunicar os órgãos de controle, tal atitude tendo uma importância vital pois, caso o comunicado esteja munido de provas ou indícios já é suficiente para que os órgãos de controle iniciem uma investigação.

E tais denúncias podem partir a qualquer momento do certame, seja ao se notar falta de licitantes participantes, ou tentativa de ação por parte de empresas fantasmas onde seja perceptível detectar tal ação, uma tentativa de comunicação indireta entre os licitantes com o intuito de eliminação de concorrência, ou qualquer indício de irregularidade.

Constatado a irregularidade, a julgar da esfera onde ocorrer a possível fraude, seja municipal, estadual ou federal, em se tratando de Município o Tribunal de Contas ou Ministério Público Estadual são responsáveis, na esfera Estadual as Procuradorias estaduais e os Tribunais de Contas do respectivo estado juntamente do Ministério Público, por fim em nível federal as denúncias são encaminhadas a Controladoria Geral e o Ministério Público Federal.

Portanto essa também é uma técnica bastante eficaz para evitar o avanço de fraudes em certames, e tais denúncias devem ser reportadas atualmente em canais na internet dos próprios órgãos de controle referente a notificações e irregularidades sobre licitações e suas diversas modalidades, e também podendo recorrer a organizações da esfera civil, voltadas para o combate à corrupção referente a licitações, e como resultado positivo promovendo economia quanto a gastos públicos.

3.2 Os riscos relacionados a dispensa de licitação e como combatê-los.

Nesse mesmo capítulo foi apresentado técnicas voltadas para combater as fraudes nos procedimentos licitatórios, seja em etapa preparatória do certame pautado em um planejamento sólido e eficaz, ou por meio de técnicas para evitar a fraude ou lidar com a fraude caso ela ocorra, somado a técnica de *compliance* que concatena de maneira eficaz as técnicas voltadas para tal, junto dos princípios da administração pública que se faz presente em cada ato probó. Porém vale apontar os riscos que

premeiam a dispensa de licitação e, também, como lidar com tais riscos, tal observação acaba por se enquadrar em um conteúdo de nicho onde profissionais que trabalham diretamente no combate a corrupção voltado a processos licitatórios, munidos de vasta experiência conseguem observar.

Tais observações são pautadas na lei 13.979/2020 que foi feita com o intuito de enfrentamento a situação de calamidade pública, dispondo de regras e preceitos que devem ser seguidos a compras emergenciais, elencando os requisitos necessários a dispensa de licitação, em suma regulamentando e elencando vários pontos voltados a essa exceção que é a dispensa de licitação. Vale citar que dispositivos da referida lei, dos que não foram revogados se encontram em vigência enquanto durar o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (“ESPIN”).

Portando, por mais que haja uma nova de lei de licitações em vigência, lei nº 14.133/2021, contratações feitas no ano de 2020 onde foi o auge das fraudes em dispensa, ainda se encontram pautadas pela lei 8.666/93 em uma *vacatio legis* de dois anos, rendendo ainda uma sobrevida a antiga lei, onde dá a opção de o administrador renovar o mesmo contrato por meio de termo aditivo, caso seja vantajoso para a administração naquele momento.

Dito isso, e apresentado a importância da referida lei que pauta as situações para compras emergenciais relacionadas ao estado de calamidade pública, que até o momento mesmo com as vacinas sendo distribuídas aos estados e aplicadas e população, ainda assim por conta de diversas variantes do vírus alguns infectados ainda retornam aos hospitais. Expondo uma face deficitária do sistema de saúde brasileiro e demonstrando que de maneira infeliz tal situação ainda se perdure, caracterizando situações em que a referida lei se mostre útil.

Compras emergenciais ainda serão pautadas nas mesmas exigências, portanto vale o registro acerca dos riscos das contratações emergenciais e como combatê-los, pois por mais que o estado de calamidade pública passe, caso tenha ocorrido alguma fraude e mesmo com todas as técnicas e controle de riscos apresentados aqui, ainda sim logre êxito, são os requisitos e exigências da referida lei que irão servir de parâmetro legal para investigação, acusação e julgamento dos fraudadores em um futuro próximo ou não.

Como citado no capítulo anterior voltado às denúncias, podemos notar a aquisição de serviços que não foram pautados na lei 13.979/2020, se aproveitando da

situação de calamidade pública para contratar serviços não ligados ao combate direto da pandemia, nota-se os riscos para a dispensa de licitação, é compreensível que seja um risco a se correr pois, o mais importante para o estado neste atual momento e a proteção da saúde e da vida da população.

Por conta dessas prioridades do estado, de maneira figurativa acabam por abrir flancos nesta carapaça protetiva quanto ao seu erário, que é neste ponto onde agentes externos, com interesses escusos aos do estado, buscando enriquecimento ilícito a todo custo agem. O professor Kleberson Souza, em seu artigo, contribui elencando os riscos de erros e fraudes nas dispensas de licitações, um deles a ser citado é aquisição, sem vinculação com a emergência decorrente a pandemia.

O primeiro risco refere-se à aquisição com fundamento na lei 13.979/2020, ou seja, compras sem vinculação com a emergência decorrente do COVID-19, sendo de suma importância que o gestor justifique devidamente as compras e que os bens ou serviços contratados sejam diretamente ligados ao combate a pandemia, tendo assim o risco de serem diretamente questionadas por órgãos de controle. E caso caracterizado a irregularidade os gestores respondem por tais atos:

Risco#01 – Aquisição com fundamento na Lei nº 13.979/2020 sem vinculação com a emergência decorrente do Covid-19 os objetos que podem ser utilizados como hipótese de dispensa de licitação se restringem a (Art. 4º): (1) Bens; (2) Serviços, incluindo os de engenharia; (3) e Insumos de saúde. Em todo processo de contratação decorrente da Lei nº 13.979/2020 deve existir nexo de causalidade entre a aquisição do bem ou serviço e o combate à situação emergencial, não se admitindo contratação com finalidade diversa. Por esse motivo, é importante que o gestor justifique o caso concreto e evite utilizar a dispensa de licitação para compra de objetos não contemplados na situação de emergência. (...). (SOUZA, 2020)

O próprio administrador fazendo uso da dispensa de licitação, acaba por desviar a finalidade legal criada para tal, na tentativa de sanar algum déficit de outro setor da administração pública utiliza verba de outro setor para tal, por mais que haja uma boa intenção no exemplo citado acima, fica claro que houve ali um crime de responsabilidade, destinando verba do governo federal diretamente ligada a saúde, para a área da educação.

Seguindo a linha da mesma obra, acerca da estimativa inadequada de preço, ou mais conhecido como superfaturamento, quando o participante de licitação, em sua oferta a administração, elevando em valores acima praticados pelo mercado, que

em se tratando de compra de produtos ou insumos hospitalares, item por item, em grande quantidade formam uma margem de lucro muito acima da que ele já teria. Se valendo do estado de calamidade pública, os preços seguem uma inconstância diária e fazendo uso deste pretexto como “cortina de fumaça” usa este fator como justificativa para trabalhar com preços abusivos.

Como exigência para que se evite tal prática, o planejamento da própria contratação deve apresentar uma gama de valores disponíveis, pois o intuito e justamente verificar se os preços praticados pelo mercado e exigido pelos fornecedores se encaixam no orçamento disponível pela administração no momento da possível contratação.

Existem parâmetros para seguir determinadas estimativas desses valores, tais parâmetros oficiais são aquelas disponibilizadas a priori em portal de compras do Governo Federal, com o intuito de servir de base geral para coleta de preços, ou por meio de mídia especializada voltada para aquele nicho em específico de produtos que se pesquisa, seguido de sites eletrônicos ou de domínio amplo, no caso sites de compras voltados para aquele meio.

Outro modelo que seja similar a técnica utilizada pelo judiciário que é a jurisprudência, nesse caso utiliza-se contratações similares feitas por outros órgãos públicos, e por fim que é bastante útil, a pesquisa realizada com potenciais fornecedores, aqueles cujo perante a administração pública sejam dotados de credibilidade, ou no mercado ou por serviços já prestados anteriormente a mesma, seguindo a linha da mesma obra:

Risco#02 – Estimativa inadequada de preços. No processo de planejamento da contratação, a administração deve apresentar ampla pesquisa de preços, tendo em vista a necessidade de verificar os preços praticados no mercado e se os recursos financeiros disponíveis permitirão o atendimento planejado. No caso específico de contratações decorrentes da Lei nº 13.979/2020, essa obrigatoriedade de elaboração de uma cesta de preços aceitáveis para compor o preço de referência foi flexibilizada. Conforme disposto no inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E, a estimativa de preços será obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: (1) Portal de Compras do Governo Federal; (2) Pesquisa publicada em mídia especializada; (3) Sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (4) Contratações similares de outros entes públicos; (5) Pesquisa realizada com os potenciais fornecedores. (...). (SOUZA, 2020)

Além dos parâmetros apontados acima, por parte da própria administração pública também existe uma prévia defesa contra os preços abusivos, ou estimados de

maneira inadequada, ou elevação desses valores sem justa causa, que é visto como prática abusiva pelo código de defesa do consumidor em seu Art. 39, inciso X, que sujeita aquele fornecedor que por meios fraudulentos tente emplacar tal estimativa inadequada de preços. No caso em questão o próprio administrador pode sofrer penalidades administrativas por órgãos voltados a defesa do consumidor, Procon por exemplo, que age com o intuito de coibir tais práticas abusivas.

Tendo apresentado o segundo risco, é de se notar que tal prática alertada anteriormente é de comum uso entre os agentes fraudadores em processos licitatórios, no cenário atual em que o país se encontra é visto como uma oportunidade ou brecha entre tais empreendedores políticos, munidos com a intenção de obter lucro sujo, tais agentes de maneira incessante estarão procurando brechas ou maneiras de forja-las.

Outra contribuição do professor Kleberon de Souza, é a respeito de estimativa de quantidade de bens e serviços inconsistente, que versa sobre uma relação entre uma demanda prevista que um órgão ou o responsável que irá licitar venha a ter baseado em um relatório de consumo, do gasto mensal que se tem de determinado produto, gerando assim uma previsão de demanda futura que terá de cada item que se necessita.

Porém por se tratar da situação de pandemia, os quantitativos para os itens já não são mais os mesmos por conta de alta demanda, incluindo os novos relacionados ao combate da pandemia, tudo isso gera uma falta de registro de compras anteriores, tanto em quantidade quanto em itens novos. Vale apontar que o terceiro risco por parte da administração, e oportunidade por parte dos fraudadores pode até ser praticado em conjunto com o risco segundo que é a estimativa de preços inadequada, forjando assim uma narrativa inconsistente quanto a preços e demanda de mercado que convenientemente pode ser forjada.

Voltando a problemática em questão, tal estimativa inconsistente quando somada ao cenário pandêmico que ainda é presente em todo país, exige do gestor que seja responsável por tais compras para que justifique aquele certame para a situação e bens específicos, caso contrário o fato de não justificar objetivamente a compra de tais itens poderá acarretar a falta de bens e serviços.

Em alguns casos, conseqüentemente resultando em um gasto desnecessário resultará em perda de economia de escala, somado aos efeitos anteriores poderá acarretar na celebração de algum termo aditivo relacionado a cadeia de compras

feitas sem a devida atenção, formando assim um efeito de bola de neve resultando na repetição de contratação, seja para sanar a anterior comprando realmente o que se necessita, ou em últimos casos repetindo tal contratação onerosa.

Sendo assim o terceiro risco que será apresentado aqui caso não haja por parte da administração e do gestor uma atenção redobrada em se tratando de compra emergencial, provoca um efeito “bola de neve” onde uma ação errada acarreta em outro fator que acabará desencadeando em outro.

Para o agente fraudador esse efeito é o resultado que se espera, principalmente no início da pandemia todo o cenário ainda se encontrava incerto quanto a necessidade de itens, a falta ou em alguns casos uma escassez forjada, portanto mesmo que o cenário de calamidade pública tenha se tornado “menos” nebuloso no ano de 2021, diversos contratos que tenham sido feitos no ano de 2020 e que passaram despercebidos ou não acerca de tais riscos ainda poderão se beneficiar de termo aditivo para renovação por mais um ano, seguindo a linha da mesma obra:

Risco#03 – Estimativa de quantidade de bens e serviços inconsistente
Na dispensa de licitação com base na Lei nº 13.979/2020 (Covid-19), a Administração deve demonstrar a relação entre a demanda prevista e quantidade de bens e serviços que serão contratados, acompanhada dos critérios utilizados para essa mensuração, que podem ser relatórios estatísticos de consumo na rede de saúde existente (Unidade Básica de Saúde – UBS, Unidade de Pronto Atendimento – UPA, Hospital Público), demandas reprimidas ou não atendidas do insumo, expectativas de alteração na demanda futura (construção de novos hospitais, aumento de casos notificados, novos leitos de UTI), estoque atual existente no almoxarifado, etc. Tudo isso deve estar demonstrado em memória de cálculo. (...) A ausência de método objetivo e documentado para justificar a quantidade de bens e serviços contratados poderá levar à: (1) Sobra ou falta de bens e serviços; (2) Perda de economia de escala; (3) Celebração de aditivos contratuais; (4) Repetição de contratações. Dessa forma, é recomendado que a equipe de planejamento da contratação defina método para estimar as quantidades necessárias e documente a aplicação desse método no processo de contratação. (SOUZA, 2020)

É notável que os riscos que seguem sendo expostos nesses trechos citados têm bastante semelhança com as denúncias apresentadas no capítulo anterior, e que é perceptível que por parte dos agentes fraudadores alguns desses riscos foram deliberadamente ignorados para assim forjarem brechas nas contratações públicas, sendo assim, nota-se um efeito em cadeia que permeia o certame licitatório.

Tal efeito em cadeia que atinge diretamente os alicerces do certame, onde o resultado assim como foi apresentado é catastrófico, é uma rachadura em pilar, que

diferente de uma construção civil onde determinado dano pudesse ser ignorado, no processo licitatório isso se mostra fatal, dando a devida importância a cada pilar, sendo vital a sua reparação.

Ainda na mesma obra, o quarto ponto é a definição imprecisa do objeto de compra, que consiste em exigir tal requisito ou especificação ao participante da licitação que vá oferecer tal serviço ou item, pois tal medida, pode funcionar como um meio de fraude para beneficiar um participante em exclusivo dos que participam ali daquele certame licitatório, ferindo assim o próprio princípio da isonomia no procedimento que busca por uma igualdade para com todos os licitantes.

Prática bastante comum ao se tratar de fraudes em licitações, onde tal exigência irá exigir em específico algo que o participante que seja o escolhido entre os agentes fraudadores logrem êxito em tal empreitada, geralmente tal ação por parte dos fraudadores em feita junto da publicidade precária que será apresentada a seguir como último risco.

Voltando a definição imprecisa tal prática é feita em conluio com outro agente interno da administração, onde vai existir uma troca de informações entre o agente público fraudador e o agente externo interessado nessa brecha forçada denominado também como empreendedor político, ambos forçam essa brecha por meio de informações privilegiadas trocadas entre si.

O risco de definição imprecisa, vaga ou excessiva feita como dito antes propositalmente para beneficiar apenas um interessado que esteja envolvido no certame, vai diretamente contra a lei nº 13.979/2020, onde a mesma especifica que a dispensa de licitação ocorrerá apenas com a especificação clara do que o gestor pretende comprar.

Como dito anteriormente, o quarto risco fere diretamente o princípio da isonomia, onde ele elimina ali qualquer tratamento igual e isonômico entre os concorrentes que estejam na disputa de tal certame licitatório, ferindo assim uma regra indispensável para qualquer certame, ferindo também paralelamente o princípio da publicidade, conforme informa a Súmula Nº 177 do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra. (TCU, 2018).

Sendo assim a administração deve a todo custo evitar a contratação sem a especificação adequada do que se deseja ou necessita, pois havendo exageros ou obscuridades quanto a definições, acabam por delimitar ou eliminar a concorrência no certame, conseqüentemente vindo a favorecer determinada empresa, na maioria das vezes esse favorecimento é proposital e eivado de vício, maculando assim o processo licitatório.

A maneira mais simples para evitar tais danos consiste na padronização do que é exigido, quanto a especificação técnica dos produtos ou serviços, pois assim como para outros riscos citados acima, além de evitar qualquer fraude relacionada aos que já foram citados, de maneira positiva também promove economia aos cofres públicos, evitando assim produtos de procedência ou qualidade duvidosa, seguindo a linha da mesma obra:

Risco#04 – Definição imprecisa (excessiva ou incompleta) do objeto
A dispensa de licitação com base na Lei nº 13.979/2020 (Covid-19) só pode ser realizada com especificação clara do que se pretende contratar. O objeto a ser contratado - bens e serviços - deve ser descrito em detalhes, com todos os elementos necessários e suficientes à elaboração da proposta pelas empresas. Essa definição do objeto de forma precisa, completa e adequada materializa o princípio constitucional da isonomia, ao permitir que as empresas interessadas tenham conhecimento das condições básicas da dispensa de licitação. (...) A definição imprecisa do objeto pode levar à aquisição de produtos de baixa qualidade, dificuldade na obtenção de preços de referência e ao direcionamento da contratação. Dessa forma, a imprecisão na descrição do objeto (excessiva ou incompleta) é um risco que se concretizado pode caracterizar grave irregularidade, por ser contrária aos princípios constitucionais da isonomia e publicidade e às disposições legais vigentes. (SOUZA, 2020).

Caminhando para o último risco, assim como dito anteriormente a precariedade na definição do que é exigido na licitação, ou definição imprecisa acaba por ferir também o princípio da publicidade, que assim como os outros princípios licitatórios é basilar para a licitação e qualquer de suas modalidades, onde houver falta de publicidade quanto a determinado procedimento é necessário atenção redobrada.

Por fim e ainda na mesma obra, há de se falar a respeito da publicidade nas licitações, assim como todos os outros erros citados anteriormente, eles estão ligados a problemática deste segundo capítulo pois, são estes 5 erros que formam um ambiente propício para tais fraudes.

Ao se analisar com as notícias citadas no capítulo anterior elas esbarram em alguns destes elementos, sendo assim, a publicidade precária da dispensa de

licitação, também faz parte destes artifícios para dificultar a fiscalização, e também dificultando assim até mesmo o ingresso de algum interessado em concorrer para tal dispensa, por conta da divulgação precária.

A publicidade que é presente no Art. 37 da Constituição federal, sendo um princípio diretamente ligado a administração pública, onde exige que para qualquer ato do estado, ressalvados aqueles que exigem um certo sigilo, os demais devem obedecer ao princípio da publicidade, portanto é muito além de um mero ato de informar.

Se trata da administração prestar contas para o cidadão, do que está sendo feito do dinheiro que fora pago por ele para movimentar a máquina pública, a fim de prestar todos os serviços necessários, diretos ou indiretos a sociedade, em outras palavras a publicidade também é um voto de confiança para todo o cidadão que “confia” entregar seu dinheiro ao estado.

No risco em questão, ele diretamente configura falha grave quando não se publica informações referentes a dispensa de licitação no sitio oficial da administração que promove tal certame, seja ela municipal, estadual ou federal, diferenciando apenas a falha formal quando a deficiência na publicidade não prejudique o caráter competitivo da licitação, obviamente não é o caso ou a intenção dos agentes fraudadores que é diretamente macular qualquer possibilidade de competição, o acórdão do TCU nº. 1778/2015 fala a respeito:

Esta Corte de Contas, ao examinar ocorrências semelhantes, considera como falha formal deficiências na publicidade das licitações quando estas não comprometem o caráter competitivo do certame, o que não se observa na hipótese sob exame. (TCU. 2015)

O caso em questão do acórdão se tratava de uma ausência de publicidade justamente para ferir o caráter competitivo da licitação, o que já é uma atitude de praxe praticada por agentes fraudadores, e que na maioria dos casos, geralmente ocorrem em pequenas cidades mais afastadas das capitais dos estados onde a fiscalização em teoria seria menor.

A publicidade como dito anteriormente não é um simples ato com fins nobres, porém também é dotada de bastante estratégia ao seguir um padrão que explicita de maneira sucinta o que vá ser feito ou o que se procura alcançar com tal certame, contendo informações específicas sobre a qualidade do serviço que deverá ser

prestado, quantidade, preço, a própria modalidade, registros a respeito da empresa contratada, pautado de justificativa coerente, ainda na linha da mesma obra:

Risco#05 – Publicidade precária da dispensa de licitação
A publicidade, expressamente consignada no caput do art. 37 da Constituição Federal, é o princípio que exige da Administração Pública a ampla divulgação dos seus atos, como forma de efetivar a transparência e coibir abusos e atos de fraude e corrupção. A transparência estatal é uma condição primária para a garantia dos direitos do cidadão em face do Estado. (...) A transparência Internacional reforçou a importância de divulgar informações sobre: (1)Especificações técnicas, quantidade e qualidade dos bens ou serviços adquiridos; (2)Preço unitário e global dos bens ou serviços contratados; (3)Modalidade de contratação utilizada; (4)Registro com informações sobre a contratada: identidade, localização, dados de contato, composição do quadro societário, entre outros; (5)Justificativa técnica e econômica da contratação; (6)Informações sobre os requisitos de conformidade do contrato, como data, local e condições de entrega; (7)População (grupo-alvo) ou necessidade à qual a contratação corresponde; (8)Mecanismos e elementos para verificar a conformidade das condições de contratação; (9)Entidade pública e funcionário responsáveis pela contratação e titular da entidade pública que realiza a contratação; e (10)Informações sobre os resultados das auditorias realizadas nos procedimentos da contratação. Desse modo, a ausência de divulgação no site oficial específico da dispensa, licitação, contratos e seus aditivos, realizados para aquisição de bem ou para contratação de serviços necessários ao enfrentamento das causas do Coronavírus é um risco significativo que se materializado pode caracterizar irregularidade grave, pois fere os princípios constitucionais da publicidade e da isonomia, nos termos da legislação vigente. (SOUZA, 2020)

Caminhamos ao fim desse trabalho entendendo a licitação como um todo e as suas exceções, como a dispensa, e os seus princípios constitucionais voltados a administração pública, junto dos requisitos para a dispensa, apontando também as denúncias de fraudes e os riscos que elas provocam a administração pública e os princípios e requisitos que as mesmas ferem.

Tal caminho é necessário para deixar claro ao leitor de que, tais princípios, da administração junto dos princípios licitatórios e seus requisitos devem ser vistos como pilares fundamentais, onde basta a violação de apenas um destes pilares para que todo uma estrutura vá abaixo, resultando assim em grandes prejuízos que por algumas vezes não conseguem ser recuperados.

Essa reflexão remete a entender que a não observância de tais princípios e requisitos é o principal fator gerador dos danos aos certames licitatórios, pois por mais que haja estratégias como citadas anteriormente para controle de danos e riscos, com o intuito de afastar ou inibir agentes fraudadores, de nada adianta se todos os princípios e requisitos não forem seguidos e observados religiosamente.

Portanto a necessidade da dispensa de licitação no ano de 2020 e todo o evento emergencial voltado para a sua utilização em massa como ocorreu, mostra que tal modalidade é uma faca de dois gumes para a administração, e que por algumas vezes tal postura não será a mais vantajosa, mas no caso em questão o fim é nobre, o combate a pandemia.

Após as fraudes ocorridas no ano de 2020 pela modalidade de dispensa principalmente, instigou para que desse frutos a uma nova lei de licitações, mais atual e com mais responsabilidades para quem contrata com a administração. Porém tudo sempre irá girar em torno da observância, por muitas vezes batida, repetitiva, mas que por se tratar do erário público não deve ser vista com cansaço, pois é a observância e a prática dos princípios e requisitos que dão a devida proteção a administração, e a população que é direta ou indiretamente o objetivo do agir da administração.

Ao se observar a nova lei de licitações nota-se que as penas e novos tipos penais tem um peso maior quando comparado com a lei antecessora, porém com tempo máximo de reclusão de até 8 anos, sim houve um avanço porém um tanto quanto tímido e com pouca capacidade de coerção sobre o agente fraudador que verá que vale a pena correr o risco de fraudar os cofres públicos, já que a pena não é tão severa como deveria ser, fazendo com que os princípios ainda sejam um alvo atrativo e que valha a pena ser maculado, não importa a mudança que haja na legislação, penal ou administrativa.

CONCLUSÃO

Ao se tratar de combate a corrupção é notório a evolução dos métodos adotados pela administração para tal, métodos esses que tanto tem um efeito preventivo, quanto combativo quando a corrupção já se faz presente em algum ato da administração pública, seja em licitações, dispensa, inexigibilidade ou qualquer outro desmembramento de um ato proveniente da administração pública.

O combate a corrupção é visto como o cerne central quando se trata desse mal, na maioria dos casos em que envolve corrupção e fraudes em procedimentos licitatórios, é levantado diversas hipóteses do porque a corrupção ter um potencial de se espalhar tão rápido comparado a uma eficiência epidêmica, das diversas hipóteses

sempre é citada a observância nos princípios licitatórios que derivam dos princípios constitucionais da administração pública.

Porem a não observância em tais princípios licitatórios é vista mais como uma parte desse efeito corroborador corruptivo que envolve os certames, onde a corrupção ou a ideia e intenção por trás da mesma, antes que se concretize se mantém no campo do animus e das ideias, permeando entre planejamentos criminosos com o intuito de lograr êxito em tal empreita, por meio dos agentes que detêm tal animo, onde o mesmo poderá por meio de analogia se comparar ao animus necandi do direito penal.

Tal paralelo do direito administrativo com o direito penal vem a calhar nessa conclusão, pois se tratando de combate a corrupção o direito penal é o último círculo, ou círculo de *Malebolge* (*Dante*) onde os agentes fraudadores devem arcar com a consequência de seus atos outrora iniciados pelo animus, e de maneira conveniente necandi, pois a intenção de “matar” recai diretamente sobre os princípios licitatórios, portanto a corrupção só sai do campo das ideias e ganha vida quando ocorre um ataque direto aos princípios.

A não observância dos princípios licitatórios que são provenientes dos princípios constitucionais voltados a administração pública, devem ser vistos como o pecado original quando se trata de corrupção voltada para atos administrativos no geral, mas principalmente voltados a licitações e no caso em particular do ano de 2020, onde as dispensas de licitações foram mais praticadas. Pois a mácula que compromete todo o certame nasce ali, quando tais princípios são atingidos e desobedecidos, se corrompe com o vício que elimina toda a legalidade do mesmo.

Portanto é notório que a principal causa dos episódios, passados, presentes e futuros de corrupção em procedimentos licitatórios ou de qualquer outro ato da administração pública, se dá quando tais princípios são deliberadamente feridos por qualquer se seja o motivo. Sendo assim é de se observar que ao longo da pesquisa feita nesse trabalho, nota-se que todas as denúncias apresentadas, macularam facilmente de 1 a 4 princípios.

Tais princípios que outrora é visto por alguns estudantes de direito como mnemônicos com o intuito de lograr êxito no exame de ordem ou em algum concurso público, de maneira maçante e exaustiva é repetido na academia, ou em cursos com vertente jurídica, tem uma importância muito maior e simplesmente vital para qualquer ato da administração pública, é a essência pura e correta criada pelo legislador que anteriormente deu vida a mesma.

Nota-se que na nova lei de licitações de nº 14.133 onde para as licitações no geral ou para compras emergenciais, existe ali uma responsabilização maior para quem contrata com a administração pública onde denota uma certa rigidez, isso é benéfico pois o intuito da mesma é se moldar a tempos atuais e a evolução do país como um todo.

Porém o mais importante de todos os fatores, inclusive a adição de novos princípios licitatórios na mesma é, a atenção e a exigência “religiosa” de se seguir ao pé da letra tais princípios, pois antes de qualquer método adotado para um combate prévio a corrupção, é ali nos princípios onde se reside toda estrutura necessária para que o certame ocorra de maneira eficiente e proba, pois toda regra e exigência contida em um edital de publicação, bebe da mesma fonte, os princípios constitucionais da administração pública.

Portanto por mais que haja uma nova lei de licitações, e que futuramente venham a ter mudanças na mesma, ou daqui mais trinta anos uma nova lei venha a surgir, o cerne de toda discussão é e sempre será a observância nos princípios licitatórios, por mais que as linhas de raciocínio cheguem a um “ponto final” que é a corrupção, ainda sim o “pecado original” nos atos administrativos estarão intimamente ligados aos princípios exaustivamente aqui citados.

O que nos leva ao resultado dessa equação que é triplo, atenção aos princípios que são os primeiros a serem maculados, que é algo interno a administração, e concomitantemente a esses cuidados, coibir agentes externos com o intuito de praticar tais atos de corrupção independente de qualquer mudança na legislação de licitações, deve-se atentar a punição aos agentes fraudadores no direito penal, é exatamente onde deveria haver mudanças rígidas contra quem lesa os cofres públicos.

A se considerar a defasagem do próprio código penal quando se relaciona com o avanço social e sistêmico do estado, a lei nº 8666/93 quanto a lei nº 14.133/2021 pautadas com seus princípios licitatórios e administrativos já protegem a licitação muito bem, o que impede agentes políticos (fraudadores) e agentes internos a administração é a consequência de seus atos.

A coerção acerca de tais agentes deve se atualizar no direito penal onde se encontra atrasado, pois a lei de licitações em si já contempla sua própria rigidez em seus próprios princípios e técnicas voltadas para lidar com fraudes iminentes e fraudes praticadas contra procedimentos licitatórios, mas as consequências resultantes

dessas fraudes no direito penal não provocam coerção suficiente para impedir o animus de atentar contra tais princípios resultando que os mesmos pratiquem tais atos contra a administração.

Trazendo essa reflexão de que sempre ao se tratar de fraudes em licitações o primeiro raciocínio que se vem em mente e focar na corrupção, mas a corrupção é apenas uma parte dessa equação, os princípios licitatórios é o primeiro objetivo de ofensiva quando se trata de corrupção como pode ser visto ao longo dessa pesquisa, porém por mais que os princípios e requisitos licitatórios sejam bem pautados, e a administração pública munida de vários mecanismos para frear agentes fraudulentos, ainda assim eles o fazem, e o fazem por um motivo óbvio ao se analisar a punição x a fraude, ainda assim soa interessante correr tal risco.

Partindo de uma ideia conclusiva multidisciplinar é de se observar que o legislativo fez e vem fazendo sua parte quanto a lei de licitações em torna-la mais segura e sólida, portanto ao se tratar de fraudes em licitações a atenção aos princípios, ao animus corruptivo e por fim onde todo o esforço da administração se afunila quando um agente fraudador é pego, maior rigidez no código penal quanto a quem lesa os cofres públicos, pois enquanto for vantajoso aviltar contra a administração pública sempre haverá agentes fraudadores com o intenção de fazê-lo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO Aldem Johnson Barbosa, Cumprimento Presumido de Requisitos Para Dispensa de Licitação Previsto na Lei nº 13/979/2020, Paraná, 2020.

ACÓRDÃO nº. 886/2010 TCU. Planejamento, que constitui princípio fundamental das atividades da Administração Pública. 2010.

ACÓRDÃO nº. 103/2008 TCU. Informação sobre a valorização mínima aceitável das propostas técnicas. 2008.

ACÓRDÃO nº. 1778/2015 TCU. Falha formal deficiências na publicidade das licitações. 2015.

CRUZ Jamil Manasfi. **Uma análise e de suas penas**. Disponível em: <<https://admjamil.jusbrasil.com.br/artigos/259417931/uma-analise-dos-crimes-de-licitacao-e-de-suas-penas-conforme-secao-iii-da-lei-n-8666-93>> Acessado em 09/09/2021

CAMPITELI, M.V. **Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos “JPGPS de Planilhas” em obras públicas**. Brasília. 109 f. Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2006.

CARVALHO Filho Santos José, **Manual de Direito Administrativo – 33ª edição**, ano 2019, editora Atlas.

CARVALHO Filho Santos José, **Manual de Direito Administrativo – 28ª Edição**, ano 2015, Editora Atlas.

CARVALHO Rezende Oliveira Rafael, **Curso de Direito Administrativo 9ª edição**, ano 2021, Editora Método.

DECRETO Legislativo de nº 6. de 2020. Art. 1º/ constituição federal no Art. 37, XXI/ 196. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em 10/04/2021

DENÚNCIA Operação Transparência fase 3, EPI's. Disponível em:<http://www.mppa.mp.br/data/files/64/A6/77/A5/8A6B87101D91A587180808FF/Denuncia.%20Op.%20Transparencia%20-%20fase%203%20-EPIs.%20Versao%20final%20e%20assinada_ok.pdf> Acessado em 09/09/2021

DISPENSA de licitação para compras emergenciais aumenta casos de corrupção no país. Disponível em: <<https://jornaldebrasil.com.br/noticias/brasil/dispensa-de-licitacao-para-compras-emergenciais-aumenta-casos-de-corrupcao-no-pais/>> Acessado em 09/09/2021

FERNANDES, Ulisses Jacoby Jorge. **Direito provisório e a emergência do Coronavírus: ESPIN – COVID-19: critérios e fundamentos: Direito Administrativo, Financeiro (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19**, Belo Horizonte: Fórum, E-book, 2020.

FILHO, Justen Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

FILHO Justen Marçal, **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 14ª edição, Ano 2010, Editora Dialética, São Paulo.

FORTINI Cristiana, **Fórum de Debates Online, Impacto Da Covid- 19 Nas Contratações Públicas**, Minas Gerais, 2020.

G1. **Governo do Amazonas decoração natalina dispensa**. Disponível em: <Governo do AM corrige valor e vai gastar R\$ 1,5 milhão em decoração de Natal sem licitação | Amazonas | G1 (globo.com). Acesso em 15/06/2021>.

HC 191014 STF/DF – **DISTRITO FEDERAL, HABEAS CORPUS, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA**, Julgamento: 08/09/2020. Operação Falso Negativo. Disponível em:<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1136929/false>> . Acesso em 16/06/2021.

JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Contratação Direta sem Licitação. 5ª edição**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

LIMA Carlos Eduardo Carneiro, **A Ação Empreendedora na Política Como Causadora de Custos Externos na Pandemia de COVID- 19 e Como Fonte de Risco de Ladeiras Escorregadias**, Bahia, 2020.

LEI Nº 14.133, **DE 1º DE ABRIL DE 2021**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>> . Acesso em 16/04/2021

LEI de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>> . Acesso em 13/04/2021

LEI 8666/1993 Arts. 17 I ao VII/21/22/24 IV/27/41/48/109 I alínea A a D. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 20/05/2021

LEI nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Art. 4 – H. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm#art1>. Acesso em 10/04/2021

LEI nº 13.979/2020 art. 4º-C/ 4º -B/ art. 3º VIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em 02/05/2021

LICITAÇÃO: 93/2020 - Contratação pelo Estado, através de dispensa de licitação. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/coopera/painel/>>. Acessado em 09/09/2021

MARTINS Eulália Maria Braga, **Fraudes Nos Processos De Licitações E Procedimentos Preventivos**, Minas Gerais, 2020.

MEIRELLES Lopes Hely, **Direito Administrativo Brasileiro 42ª edição**, ano 2015, Editora Malheiros Editores.

MEDIDA provisória 961/2020. Disponível em: <[NOVA lei de licitações n.º 14.133/2021 Art. 5º/33 I ao VI/ 73/74 IV ao VI/ Art. 75 I a II/. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>. Acesso em 12/04/2021](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm#:~:text=Autoriza%20pagamentos%20antecipados%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020.)> . Acesso em 07/05/2021</p></div><div data-bbox=)

OLIVEIRA Rezende Carvalho Rafael, **Licitações e Contratos Administrativos teoria e prática**, 4ª Edição, Ano 2015, Editora Método, São Paulo.

POLÍCIA Civil CE. **Operação Barbalha** – Polícia Civil. Disponível em: <[Polícia Civil deflagra operação que investiga fraude em dispensas de licitações](#)>

envolvendo empresários em Barbalha - Polícia Civil (policiacivil.ce.gov.br)>. Acesso em 10/07/2021.

POLÍCIA Civil GO. **Operação Colarinho Branco**: PC investiga desvio de verbas públicas em Firminópolis. Disponível em: <<https://www.seguranca.go.gov.br/ultimo-segundo/operacao-colarinho-branco-pc-investiga-desvio-de-verbas-publicas-em-firminopolis.html>>. Acesso em 25/06/2021.

PF deflagra **operação Desmascarados** para apurar possíveis fraudes em licitação. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/02/pf-deflagra-operacao-desmascarados-para-apurar-possiveis-fraudes-em-licitacao-no-rj>>. Acessado em 09/09/2021

SÚMULA 473 STF, 03/12/1969. **A administração pode anular seus próprios atos**. 1969.

SOUZA Kleberson **Os 5 principais riscos de erros e fraudes na dispensa de licitação - COVID-19**. 09/04/2020. Disponível em: <<https://www.3rcapacita.com.br/artigo/os-5-principais-riscos-de-erros-e-fraudes-na-dispensa-de-licitacao-covid-19>>. Acesso em 15/07/2021

UNIÃO, Tribunal de Contas. **Referencial De Combate A Fraude E Corrupção SEGECEX, SECCOR, SEMEC**, 2ª Edição, 2018.

VIEIRA Débora Manke, **VECCHIO** Fabrizio Bon, **Compliance Público: Irregularidades em Contratos da Pandemia COVID- 19**, Rio Grande do Sul, 2020.

VISÃO Geral das contratações ano 2020. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2020>>. Acesso em 18/04/2021

RESOLUÇÃO n° 038/2020 – CEPE

ANEXO I

APÊNDICE ao TCC

Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

O(A) estudante Mayron Alvo Brito Carvalho
do Curso de Direito, matrícula 2017-2 op01.0944-7,
telefone: (62)-99231-6845 e-mail mayronstanley@hotmail.com, na
qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei n° 9.610/98 (Lei dos Direitos
do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o
Trabalho de Conclusão de Curso intitulado
Os fraudes na dispensa de licitação durante a
produção e as suas causas,
gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões
do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado
(Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG,
MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a
título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 16 de Setembro de 2021.

Assinatura do(s) autor(es): Mayron Alvo Brito Carvalho

Nome completo do autor: Mayron Alvo Brito Carvalho

Assinatura do professor-orientador: Gil César Costa de Paula

Nome completo do professor-orientador: Dr. Gil César Costa de Paula