



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**ECKTOR DE CASTRO ARAÚJO**

**LICITAÇÃO E CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE SOB A NOVA LEI Nº 13.303/2016**  
**PARA AS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

**FORTALEZA**

**2018**

ECKTOR DE CASTRO ARAÚJO

LICITAÇÃO E CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE SOB A NOVA LEI Nº 13.303/2016  
PARA AS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de Concentração: Direito Administrativo.  
Orientadora: Profa. Msc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

A688l Araújo, Ecktor de Castro.  
LICITAÇÃO E CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE SOB A NOVA LEI Nº 13.303/2016 PARA AS  
EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA / Ecktor de Castro Araújo. – 2018.  
53 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2018.

Orientação: Profa. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva..

1. Corrupção. 2. Lei das Estatais. 3. Empresas Públicas. 4. Sociedades de Economia Mista. I. Título.  
CDD 340

---

ECKTOR DE CASTRO ARAÚJO

LICITAÇÃO E CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE SOB A NOVA LEI Nº 13.303/2016  
PARA AS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de Concentração: Direito Administrativo.

Aprovada em \_\_\_\_\_

Banca examinadora

---

Profa. Msc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior (Examinador)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Mestrando Weber Busgaib Gonçalves (Examinador)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

“Não concordo com uma palavra do que dizes,  
mas defenderei até o último instante seu direito  
de dizê-la.” Voltaire

Dedico este trabalho aos meus pais, José Roberto e Kátia Maria, que foram as pessoas que me impulsionaram durante todo o curso. A partir da vivência com minha família pude superar todos os desafios que sobrevieram nesta parte de minha caminhada que está se findando.

Dessa forma, esta obra é dedicada a estas pessoas que possuem grande espaço no meu coração, me inspirando para vencer em todos os desafios propostos por esse jogo tão incrível chamado vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, o criador do universo, que me deu forças para poder enfrentar as dificuldades e problemas surgidos no curso da execução deste trabalho, para que pudesse chegar ao resultado final alcançado nesta obra.

Sinto-me grato em poder está realizando mais uma parte do meu sonho, no qual concluo a primeira etapa da minha vida profissional, com a finalização deste curso superior, do qual fui muito feliz em poder aprender um pouco mais a partir de cada um que contribuiu direta ou indiretamente com esta vitória.

Dirijo meus agradecimentos àqueles que acompanharam minha trajetória, que sempre puderam está me observando e apoiando a tomar as corretas decisões, que foi o que me deu força e me proporcionou este momento inenarrável, do qual só vivenciando para poder sentir a alegria que me sobrepõe.

Registro também um agradecimento especial à professora Fernanda Cláudia, minha orientadora, que foi a responsável pelos detalhes deste trabalho, sempre me direcionando, sendo uma pessoa bastante acessível não importando a hora do dia que solicitasse seu auxílio.

Agradeço ainda ao escritório Rocha Araújo e Arrais Advogados Associados, que foi o local onde passei a ter o primeiro contato prático com o mundo jurídico, de onde pude retirar muitos conhecimentos que me ajudaram na minha formação profissional. Deixo aqui uma menção especial aos meus amigos, Advogados integrantes desta casa, os Drs. Yuri Pamplona, Weber Busgaib, Bruno Teles e Levi Negreiros, sem os quais não poderia ter atingido o nível de crescimento e desenvolvimento profissional almejado.

E por fim, queria registrar um agradecimento especial a todas as pessoas da minha família, que sempre me impulsionaram a lutar para alcançar os meus objetivos, de maneira que, sem eles, tudo isso seria impossível.

## RESUMO

A corrupção nas empresas estatais é um dos temas mais relevantes e discutidos a atualidade. Tal problemática fez com que as empresas que eram consideradas como o orgulho nacional fossem vistas com outros olhos, sempre se associando uma gestão de estatal a corrupção presente no país. Em virtude destes sentimentos surge então a necessidade de elaboração de meio que sejam capazes de reverter a situação narrada, para que o intuito destas empresas não continue a ser desvirtuado. Foi assim que surgiu a Lei nº 13.303/2016, a estabelecer um novo estatuto regulador das empresas públicas e sociedades de Economia Mista, que veio com o viés de renovação das regras aplicáveis a estas empresas. Dessa forma, o presente estudo busca o aprofundamento no estudo desta legislação, para que se possam entender os novos mecanismos, bem como a sua efetividade face os procedimentos anteriormente aplicáveis. Para isso foi necessário fazer um breve apanhado da evolução histórica dos procedimentos licitatórios, concatenando as ideias para se identificar onde tais procedimentos eram falhos. Assim, foi abordada a existência da corrupção nestas empresas, como o destaque de mecanismos internacionais de combate a tal problema. Logo, a partir dos textos é possível se chegar a uma conclusão sobre a efetividades dos novos mecanismos presentes na Lei da Estatais, atrelando sempre tais alterações à luta pelo combate à corrupção nesta Empresas.

Palavras-Chave: Corrupção – Lei das Estatais – Empresas públicas – Sociedades de Economia Mista.

## **ABSTRACT**

Corruption in state-owned enterprises is one of the most relevant and discussed issues today. This problem caused the companies that were considered as national pride to be seen with different eyes, always associating a state management with the corruption present in the country. Because of these feelings, then, the need arises to devise means that can reverse the narrated situation, so that the intention of these companies will not continue to be distorted. This is how Law No. 13303/2016 came to establish a new regulatory statute for public companies and mixed economy companies, which came with the bias of renewing the rules applicable to these companies. Thus, the present study seeks to deepen the study of this legislation, so that the new mechanisms can be understood, as well as their effectiveness in relation to previously applicable procedures. To do so, it was necessary to make a brief survey of the historical evolution of the bidding procedures, concatenating the ideas to identify where such procedures were flawed. Thus, the existence of corruption in these companies was addressed, as the highlight of international mechanisms to combat such problem. Therefore, from the texts it is possible to reach a conclusion about the effectiveness of the new mechanisms present in the State Law, always linking such changes to the fight against corruption in this Companies.

**Keywords:** Corruption - State Law - Public enterprises - Mixed Economy Societies.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**AGU** – Advocacia Geral da União

**EBC** – Empresa Brasileira de Comunicações

**JF** – Justiça Federal

**MP** – Ministério Público

**PF** – Polícia Federal

**PIB** – Produto Interno Bruto

**RDC** – Regime Direto de Contratação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>A LICITAÇÃO COMO MECANISMO DE ESCOLHA: A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DA LEI Nº 8.666/93</b> .....	16
<b>2.1</b>	<b>Aspectos históricos do Surgimento das Licitações</b> .....	17
<b>2.2</b>	<b>Os procedimentos Previstos pela Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02</b> .....	22
<b>2.2.1</b>	<b><i>Concorrência</i></b> .....	24
<b>2.2.2</b>	<b><i>Tomada de Preços</i></b> .....	27
<b>2.2.3</b>	<b><i>Convite</i></b> .....	29
<b>2.2.4</b>	<b><i>Concurso</i></b> .....	30
<b>2.2.5</b>	<b><i>Leilão</i></b> .....	31
<b>2.2.6</b>	<b><i>Pregão</i></b> .....	33
<b>3</b>	<b>CORRUPÇÃO NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS</b> .....	36
<b>3.1</b>	<b>A possibilidade de Fraude nos Procedimentos licitatórios</b> .....	38
<b>4</b>	<b>A EFETIVIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DA LEI 13.303/2016</b> .....	43
<b>4.1</b>	<b>O procedimento licitatório na Lei nº 13.303/2016</b> .....	44
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	51
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	53

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem enfrentado uma crise econômica financeira que acabou deixando um lastro de consequências das mais perversas para o povo brasileiro, dentre as quais se podem citar o desemprego, a alta do dólar, o alto índice de inflação, o descontrole das contas públicas, além, é claro, da insegurança para se atrair investimentos do setor privado internacional.

Muitos destes problemas resultaram em parte da má política de gestão das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que foram negligentemente administradas por gestores ineptos e reconhecidamente corruptos, permitindo que desvios de verbas acontecessem dentro destas estatais, em benefícios de ideais partidários dos que detinham o poder.

Marçal Justen Filho<sup>1</sup> aponta que tais acontecidos no país acabaram por causar revolta no povo brasileiro, já que a sociedade não estava preparada para a chocante revelação do uso indevido das empresas estatais em benefício particulares e individuais, resultando em prejuízos incalculáveis à economia nacional, cujos valores superavam qualquer projeção.

Nesse viés, surge então a Lei nº 13.303/2016 como o novo Estatuto das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, regulamentando as atividades destas empresas, definindo inclusive procedimento licitatório próprio buscando resguardar o patrimônio público da dilapidação que vinha sofrendo.

Alexandre Santos de Aragão<sup>2</sup> pondera em seus escritos que a regulação das estatais havia sido disciplinada pela constituição, que em seu § 1º do art. 173 previa a necessidade de lei para equiparação das estatais aos princípios do setor privado, de maneira que tal dispositivo constitucional detinha sua eficácia limitada até a promulgação desta lei.

---

<sup>1</sup> FILHO JUSTEN, Marçal. **Estatuto Jurídico das empresas estatais [livro eletrônico]**: Lei 13.303/2016: “Lei das estatais” / Marçal Justen Filho, coordenação, -- 1. Ed., -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p 11.

<sup>2</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Regime jurídico das empresas estatais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/44/edicao-1/regime-juridico-das-empresas-estatais>>, p 03.

Muitos críticos e pessoas desacreditadas nas mudanças em razão do sistema, acreditavam que uma nova regulação destas empresas estatais se resumiria apenas em replicar que já disciplinavam as estatais, qual seja, o Decreto lei nº 200 de 1967, com a regulação societária analisada em método comparativo na Lei nº 6.404 de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e regime licitatório idêntico ao da Lei nº 8.666/93.

Contudo, a redação legislativa superou as expectativas, onde não se limitou apenas a trazer institutos já previstos, mas abriu um leque de possibilidade e meios para que se possa efetivamente combater a corrupção enveredada das empresas estatais. É o que afirma Enrico Pizao Said<sup>3</sup> em sua obra, segundo o autor a novel legislação não cuidou apenas em unir os dispositivos sobre licitação já existente, mas cuidou, sobretudo, em incorporar novas disposições aplicáveis as estatais em diversas áreas, conforme a proporção econômica da empresa seja na realização de licitação ou ainda na administração propriamente dita das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Neste cenário, é primordial tentar entender as mudanças ocorridas para avaliar se tais alterações foram benéficas face ao antigo sistema disciplinador das estatais, com foco, sobretudo, nos procedimento licitatório destas empresas.

Assim, são elencados como objetivos desta pesquisa, a demonstração das mudanças trazidas pela Lei nº 13.303/2016, diferenciando do procedimento licitatório anterior, para que se esclareça se as alterações trouxeram benefícios ao procedimento capazes de reduzir as fraudes existentes nas licitações públicas.

Busca-se ainda fazer um estudo sobre fraudes existentes nos procedimentos licitatórios, bem como examinar os procedimentos licitatórios existentes que antes eram aplicáveis às estatais antes da eficácia da Lei nº 13.303/2016.

A metodologia adotada foi a pesquisa de forma bibliográfica e documental. Na bibliográfica foram feitas consultas aos livros especializados e às produções acadêmicas sobre o assunto, tais como artigos científicos, teses e dissertações. Já com relação à documental, realizaram-se consultas à Constituição Federal de 1988, a Leis que disciplinam as Licitações (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/02), assim como a nova Lei nº 13.303/16.

---

<sup>3</sup> SAID, Enrico Pizao. **A Gestão Público Empresarial e o Objetivo Anticorrupção da Lei 13.303 de 2016.** Disponível em < <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20247/1/GestaoPublicoEmpresarial.pdf>>. Acesso em 17 de julho de 2018, p 17.

O estudo está caracterizado como uma pesquisa descritiva e explicativa, o qual se fundamenta a partir da análise de documentos e bibliografias pré-selecionadas que abordam a temática.

Assim, no segundo capítulo desta obra, o estudo será direcionado aos aspectos históricos que levaram a evolução das compras públicas chegarem ao sistema de licitações que se conhece hoje, focando na presença de elementos que definem os procedimentos conhecidos contemporaneamente.

Neste mesmo capítulo será abordado ainda os tipos de procedimentos licitatórios até então aplicáveis às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, regulados pela Lei nº 8.666/93, assim como pela Lei nº 10.520/02, onde serão destacados as principais características destes procedimentos, mostrando suas divergências e peculiaridades, bem como as falhas que poderiam resultar em fraudes, que alimentam a corrupção existente nestas estatais.

O referido capítulo vai relacionar todos os procedimentos, a concorrência, tomada de preços, convite, concurso, o leilão e o pregão modalidade para aquisições instituída pela Lei nº 10.520/02

Esta obra tem seguimento em seu terceiro capítulo que vem tratar da problemática das fraudes existentes que resultam nos imensos desvios de dinheiro público que alimenta a corrupção brasileira.

São abordados os meios de combate à corrupção, expondo as técnicas internacionais de transparência e verificando a sua efetividade para prevenir a problemática abordada esta obra.

Em seguida, atinge-se o ápice do que se buscou nesta obra. O quarto capítulo se propõe a uma análise aprofundada da novel legislação que rege as estatais, de onde serão retiradas as respostas à pergunta hipotética levantada que inspirou a elaboração do presente estudo.

Isso virá com uma análise cuidadosa das disposições contidas nos artigos da Lei 13.303/16, sobretudo a partir do artigo 28 que têm título dedicado exclusivamente às licitações das empresas estatais.

A partir deste estudo é possível verificar se as inovações incorporadas ordenamento jurídico pátrio foram benéficas ao fim a que se propôs, bem como saber se são capazes de superar o modelo até então conhecido e utilizados pelas empresas estatais, tendo-

se ciência das falhas dos procedimentos antes aplicáveis, comparando-os com as novas técnicas que permeiam as estatais.

Assim esta obra segue para seus momentos conclusivos onde serão destacados os resultados atingidos, onde será respondida a pergunta hipotética proposta na elaboração da obra, aprimorando-se assim o conhecimento do leitor sobre o novo estatuto implementado ao direito brasileiro no ano de 2016, que visou dar nova roupagem as regras das empresas estatais brasileiras.

## 2 A LICITAÇÃO COMO MECANISMO DE ESCOLHA: A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DA LEI Nº 8.666/93

As licitações públicas são definidas no Brasil como procedimento de escolha da proposta mais vantajosa à administração pública na aquisição de bens, serviços e na contratação de obras. Tal conotação conceitual deriva, sobretudo, dos significados da expressão que é oriunda do Latim. Segundo López-Elías<sup>4</sup>, a palavra licitação encontra suas raízes no termo *licitationem, licitatio, licitatio-onis*, do Latim que significa venda por lances.

López-Elías<sup>5</sup> afirma ainda que pela origem gramatical licitação consiste na ação de licitar que consiste em oferecer preço por coisa vendida *em hasta pública*. Continua o autor pontuando que no sentido etimológico licitar é sinônimo de *subastar*, expressão que vem dos árabes quando vendiam “sub-hasta” ou sob a hasta, sob a lança, significando que nada devia ser oculto e que não poderia haver suspeitas no contrato ou negócio.

Neste sentido, ao buscar as origens do termo licitação compreende-se claramente como o procedimento conseguiu evoluir aos moldes conhecido atualmente, visto que, desde os primórdios, os termos que lhes deram origem já significavam bastante do que representa hoje.

Isso porque as Licitações Pública objetivam dar efetividade às contratações do Estado de uma forma mais eficaz, de maneira proba, aplicando-se todos os princípios próprios do procedimento, bem como os princípios gerais da Administração Pública, quais sejam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Nas palavras de Maria Sylvia Di Pietro, a licitação é o que se pode conceituar pelo Procedimento em si, que comporta vários atos, em que todos os licitantes buscam atingir um mesmo fim, a contratação com a administração pública. Assim as palavras da autora:

A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos

---

<sup>4</sup> J.P, Lopez-Eliás. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. Mexico D.F: UNAM. 1999, p 51.

<sup>5</sup> J.P, Lopez-Eliás. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. Mexico D.F: UNAM. 1999, p 52.

interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas etc. Por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações.<sup>6</sup>

Em sentido semelhante, outros autores como José dos Santos Carvalho Filho conceituam licitações, destacando a maior vantagem administração pública, em procedimento prévio que precede a contratação, nos seguintes termos pontuados pelo autor:

*Fincados em tais elementos, podemos conceituar a licitação como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.<sup>7</sup>*

Neste sentido, percebe-se que todos os pensamentos convergem para definir a licitação com um procedimento, que é composto por diversas fases, em que se busca a escolha da melhor proposta para eventual contratação com a administração pública, baseando-se em princípios basilares do Direito Administrativo, tais como publicidade, legalidade e demais.

Contudo é necessário perceber que, para que o procedimento licitatório pudesse está pronto e acabado nos moldes em que se conhece hoje, foi necessário passar por uma série de evoluções históricas que influenciaram na construção das licitações, motivo pelo qual o próximo tópico será dedicado às verificações da evolução do procedimento licitatório no decorrer das eras.

## **2.1 Aspectos históricos do surgimento das licitações**

Pelo que se tem registro, os primeiros sinais de uso de um procedimento similar à licitação que se conhece hoje, foi no direito romano. Os bens que passavam a ser propriedade do Império, seja provenientes de conquistas, espólios de guerras, ou mesmo

---

<sup>6</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 212.

<sup>7</sup> FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 330.

advindos de condenações criminais dos cidadãos, eram vendidos publicamente àqueles que propunham a melhor oferta segundo pontifica López-Elías<sup>8</sup>

Tal procedimento adotado pelos romanos se assemelha muito ao sistema de Leilão presente em nosso ordenamento jurídico. Mesmo não se tratando diretamente de um procedimento para aquisições do Estado, o que chama atenção são as características do procedimento primitivo romano, que se relacionam com os procedimentos contemporâneos, são elas a publicidade das vendas, assim como a presença de lances pelos participantes que representam a proposta mais vantajosa à figura do estado.

Com o passar dos tempos, o procedimento antes utilizados pelos romanos passou a se estender a toda a Europa na idade média, com as suas devidas adaptações para as aquisições públicas. Foi no sistema de “velas e lances” que se consegue perceber um procedimento licitatório mais aprimorado.

Esse sistema correspondia num procedimento em que os licitantes passavam a ofertar lances para a realização de obra pública específica sob um determinado tempo, que era definido pelo queimar do pavio de uma vela. Quando a vela se apagava o último que houvera dado o lance mais vantajoso seria aquele o vencedor do troneio medieval, segundo registros de Geraldo Luiz Viera Ribeiro<sup>9</sup>.

Ora, a evolução dos certames licitatórios vai se desenhando, cada vez mais, aos moldes conhecidos, tanto que o sistema de velas e lances se assemelha ao sistema do pregão eletrônico implementado no Brasil pela Lei nº 10.520/2002, na medida em que os licitantes também possuem um tempo para a oferta de lances, período este demarcado automaticamente pelo sistema digital.

Em meados do século XVI já era operacional da França um procedimento, previsto por decreto, que se assemelha a modalidade concurso estatuída na legislação pátria. Ofertavam-se prêmio ao melhor preço para a execução de obras públicas. Neste período se tem ainda registro dos primeiros indícios de corrupção nas licitações públicas, na medida que se promoviam a contratação sem a devida adjudicação, é o que descreve López-Elías<sup>10</sup>:

En Francia en el siglo XVI, hay ordenanzas que prescriben la adjudicación al mejor precio para la ejecución de obras públicas o contratos de suministro. En la práctica, la adjudicación no siempre se realizaba; hubo

---

<sup>8</sup> J.P, Lopez-Eliás. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. Mexico D.F: UNAM. 1999, p 52.

<sup>9</sup> RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera. **A evolução da Licitação**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em 11/09/2018. p 02.

<sup>10</sup> J.P, Lopez-Eliás. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. Mexico D.F: UNAM. 1999, p 52.

entonces escándalos de corrupción, por el hecho de celebrarse contratos sin adjudicación. En términos generales, la licitación pública se generalizó por Europa y se extendió al mundo, en el siglo XVIII y especialmente en el siglo XIX, cuando se empezaron a expedir una serie de leyes al respecto.

Este registro transcrito é de importância primordial para se entender o programa proposto por esta obra, visto que os primeiros indícios de corrupção em procedimentos licitatórios surgem não do *animus aproprietivo* em si, mas de inobservância do procedimento regulamentado à época.

No Brasil, o sistema de licitações foi inaugurado pelo o Decreto Nº 2.926/1862, que foi um regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio, e Obras públicas. Tal norma disciplinava que deveriam ser publicados anúncios convidando concorrentes fixando prazo de quinze dias a seis meses para apresentação das propostas, segundo a importância e valor do objeto.

Autores como Geraldo Luiz Viera Ribeiro destacam a importância de tal regulamento para implementação do sistema licitatório no ordenamento jurídico brasileiro:

No Brasil processo licitatório sofreu várias transformações, tendo início com o Decreto nº 2.926/1862, que regulamentava as compras e alienações, que fora complementado com outras diversas leis, se estruturando dentro do âmbito federal com o Decreto nº 4.536/1922, tendo sua sistematização com o Decreto-Lei nº 200/1962 que estabeleceu a reforma administrativa no âmbito federal, sendo estendida à administração estadual e municipal através da Lei nº 5.45/1968.<sup>11</sup>

Mesmo com as normas inovadoras estatuídas pelo Decreto nº 2.926/1862, as normas nacionais necessitam de renovação, na medida em que com o passar dos tempos vão se tornando ultrapassadas para a realidade e vivência dos povos. Foi a partir deste raciocínio que foi promulgado o Decreto nº 4.536/1922, que organizava o Código de Contabilidade da União.

A então novel legislação sobre licitações obrigou a utilização da modalidade concorrência pública para fornecimentos de bens ou serviços acima de determinado valor estimado e o dobro do valor estipulado para fornecimento nas obras Públicas. Nota-se então

---

<sup>11</sup> RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera. **A evolução da Licitação**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em 11/09/2018. p 02.

que cada nova alteração legislativa na evolução histórica dos procedimentos licitatório contribui para a formação do sistema conhecido atualmente.

O Decreto nº 4.536/1922 previa ainda uma fase preliminar de “habilitação” em que era julgada a idoneidade do licitante em um prazo de dez dias, para só após ocorrer a sua inscrição no torneio. Previu-se ainda a necessidade da publicação em diário oficial das informações essenciais aos que tinham interesse na participação do certame.

Mesmo com todas as evoluções até então alcançadas no âmbito dos procedimentos licitatórios, ainda não se havia dado ao sistema status supra legal, com a previsão de princípios próprios que regulassem a aplicação deste sistema de compras do Estado.

Contudo, como advento do Decreto-Lei Nº 200/1967, foi referenciado em seu título XII sobre princípios da Licitação. Tal norma previa a reforma administrativa federal, e acabou dispondo ao longo de 20 artigos sobre licitações e contratações públicas para os entes federados.

Além da previsão dos princípios licitatórios, o Decreto-Lei Nº 200/1967 previu a possibilidade de dispensa de licitação, inovação trazida por ela norma, visto que até então as legislações anteriores só previam a obrigatoriedade do certame, sem excetuar situações em que a licitação poderia ser dispensada, se fazendo uma contratação direta com o fornecedor.

No Decreto-Lei nº 200/1967 foi previsto ainda a manutenção do registro cadastral, onde os fornecedores poderiam participar de algumas modalidades com fase da habilitação substituída pelo cadastro prévio dos fornecedores. Estatuíram-se também prazos iguais aos atuais, entre a publicação do edital e a sessão de abertura, para as modalidades de concorrência e tomada de preços, o que também demonstra a evolução do procedimento licitatório.

Percebe-se então que a construção do ordenamento jurídico da época com o referido Decreto-lei nº 200/1967 referendou a estruturou o sistema adotado atualmente pela Lei nº 8.666/93, de maneira que a estrutura adotada pelo Decreto-Lei foi em grande parte replicada pela Lei das Licitações contemporânea.

As ulteriores mudanças no ordenamento jurídico pátrio não foram substancialmente relevantes até a promulgação da constituição Federal de 1988, onde se deus status constitucional ao sistema de Licitações e contratações públicas, tendo a proteção da Carta Magna, que elenca princípios e atribui competências para a elaboração de normas

específicas para a regulamentação dos procedimentos tanto no âmbito da Administração pública direta como indireta.

A Carta Magna de 1988 foi um marco na evolução do procedimento Licitatório Brasileiro, norma onde foram elevados os princípios licitatórios, atribuindo ainda à união competência privativa para legislar sobre o assunto, como destaca Geraldo Luiz Viera Ribeiro em sua obra:

Com o advento da Constituição de 1988, no art. 37, inciso XXI a licitação recebeu status de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ratificando a importância da licitação, a Constituição/88 em seu art. 22 e inciso XXVII, estabeleceu: “Compete privativamente a União Legislar sobre: (...) XVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas (...)”, alicerçado ao preceito constitucional, que em 21 de junho de 1993 a União promulgou a Lei nº 8666, que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, no âmbito da União, Estados e Municípios.<sup>12</sup>

Neste sentido, não há como não destacar a importância que se teve a previsão do procedimento licitatório como princípio constitucional. Isso prova a importância da Licitação nas contratações públicas, visto que a própria carta magna cuidou em proteger a aplicabilidade do sistema a todos os entes da Federação, estatuinto princípio e regras para o regulamento das Licitações.

Após a elevação da Licitação ao status constitucional, surge então, em 1993 a Lei nº 8.666/93, atual legislação que disciplina as regras dos procedimentos licitatórios nacionais, regra essa que passou por algumas alterações até atingir a redação vigente hoje, mas que ainda recompõe grande parte do texto originalmente promulgado.

Aliado à Legislação das Licitações existe ainda a figura do Pregão, nova modalidade instituída pela Medida Provisória nº 2.026/2000 que foi reeditada por 18 vezes sucessivas até que a modalidade ganhasse previsão legal com a edição da Lei nº 10.520/2002 vigente até o momento.

Estas últimas leis referendadas são os estatutos que disciplinam todas as licitações no âmbito da Administração pública direta e indireta, em todos os entes da

---

<sup>12</sup> RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera. **A evolução da Licitação**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em 11/09/2018. p 03.

Federação, desde a União, até o menor dos municípios, ou seja, a todos que compõe a República Federativa do Brasil.

Mas é no âmbito das Empresas públicas e Sociedades de Economia Mista que se destacam as inovações surgidas em 2016. Foi publicado o Estatuto das Empresas Estatais, Lei nº 13.303/2016, onde foi previsto regulamento próprio para tais entidades no que se refere ao procedimento adotado para suas contratações.

A novel legislação além de estabelecer procedimento de administração das estatais, estatuiu ainda procedimento licitatório próprio, com algumas características semelhantes às das modalidades existentes, mas com suas peculiaridades que diferenciam o procedimento licitatório agora aplicável as estatais.

Tal legislação estabeleceu um período de adequação de dois anos, em que as estatais teriam para se adaptar às inovações previstas nesta nova legislação, período este que restou findo em meados do corrente ano, de modo que atualmente este estatuto é quem deve disciplinar as atividades das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Nacionais, de modo que as demais entidades da Administração continuam com a ter seus procedimentos regulamentados pelas Leis nº 8.666/93 e 10.520/02.

Assim, tendo em vista a importância da Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/02 o próximo tópico aborda detalhadamente o procedimento licitatório disciplinado por estes estatutos legais, para que se possa compreender o funcionamento do atual sistema nacional de Licitações.

## **2.2 Os procedimentos previstos pelas Lei nº 8.666/93 e 10.520/02**

Como relatado no tópico anterior, é com advento da Constituição Federal de 1988 que as Licitações chegam a um patamar mais elevado no ordenamento jurídico pátrio, alcançando assim o status constitucional, com a previsão de princípios licitatórios no próprio texto da Carta Magna.

Entretanto quem cuida em disciplinar o procedimento, estatuinto regras específicas para a disciplina dos certames é a Lei nº 8.666/93, que é conhecida como a Lei de Licitações. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo pontuam sobre a importância da referida legislação nos seguintes termos:

A lei 8.666/93 é a nossa lei mais abrangente de todas as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Ela é complementada pela Lei 10.520/2002, que instituiu uma importante modalidade de licitação denominada *pregão*. Ambas – Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02 – têm caráter nacional, isto é, são de observância obrigatória para todos os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios).<sup>13</sup>

Segundo ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho<sup>14</sup>, a Lei nº 8.666/93 é considerada fonte primária que regulamenta as licitações, isso porque a própria Constituição Federal autoriza que tal estatuto consagre princípios gerais capazes de reger o procedimento licitatório aplicável a todos os entes da Administração pública com caráter nacionalmente vinculante.

Aliada à Lei das Licitações, também é primordial destacar a importância da Lei nº 10.520/02 visto que tal norma traz uma inovação a sistema até então vigente, na medida em que previu uma nova modalidade com inversão de fases de habilitação e julgamento, buscando atingir os fins da licitação com uma maior celeridade à administração.

Ainda nas palavras de Carvalho Filho, a Lei nº 10.520/02 possui um caráter supletivo à lei de licitação, já que a nova modalidade estaria sujeita subsidiariamente às normas gerais no que couber a sua aplicabilidade. Dispõe o autor:

Além da Lei nº 8.666/1993, que é o Estatuto geral das licitações, foi editada, posteriormente, a Lei nº 10.520, de 17.7.2002 (antecedida de várias medidas provisórias reeditadas), que passou a regular nova modalidade de licitação – o *pregão*. A referida lei, por conseguinte, tem caráter especial diante do Estatuto, eis que disciplina especificamente a nova modalidade licitatória, sendo de acrescentar que, por isso mesmo, incidem sobre essa nova modalidade, no que couber, as regras da lei geral. Tem o Estatuto, portanto, caráter supletivo em relação ao novo diploma.<sup>15</sup>

Neste diapasão, é clara a notoriedade das duas legislações para a efetividade dos procedimentos licitatórios, já que ambas estatuem normas gerais sobre licitações, uma mais abrangente, enquanto a outra advém da incorporação de uma nova modalidade, o *pregão* em suas formas física e eletrônica.

Inicialmente, quando se dedica ao estudo da Lei nº 8.666/1993, percebe-se que a grande parte dos procedimentos aplicáveis que foram previstos em nosso ordenamento estão

---

<sup>13</sup> ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado** – 26 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 640.

<sup>14</sup> FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 332.

<sup>15</sup> FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 333.

disciplinados por esta Legislação. Além de tratar sobre dispensa e inexigibilidade de licitação, a Lei nº 8.666/1993 cuidou em prevê cinco modalidades de certames licitatórios, cada um com suas especificidades, todos à disposição da Administração pública direta e indireta para suas contratações.

As modalidades das licitações foram inicialmente previstas expressamente na Lei nº 8.666/1993 em seu Art. 22, de maneira que todos os procedimentos administrativos de alienação ou contratação devem ser realizados segundo os ditames destas modalidades legalmente elencadas, com a exceção do Pregão, previsto na Lei nº 10.520/02.

Segundo a Lei das Licitações, as modalidades de licitação são a Concorrência, a Tomada de Preços, o Convite, o Concurso e o Leilão. Todas com seus limites bem delineados, da maneira que as três primeiras se dedicam a um único objetivo, qual seja a contratação de serviços, obras e o fornecimento, enquanto que as duas últimas possuem objetivos específicos.

### ***2.2.1 Concorrência***

Segundo preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>16</sup>, a concorrência é uma modalidade que dispõe de uma maior amplitude quando se trata de publicidade do procedimento, já que é assegurada a participação dos mais variados licitantes que possuam interesse e preencham os requisitos do instrumento convocatório, se qualquer necessidade de cadastro prévio no órgão licitante, caracterizando-se assim a universalidade do procedimento face às demais modalidades existentes.

Em razão das características iminentes da concorrência, o legislador decidiu atribuir que as maiores contratações da administração sejam precedidas pelo procedimento na modalidade concorrência, já que a modalidade demonstra uma aparente superioridade, já que seus requisitos são mais rígidos, considerando ainda a amplitude na participação e a publicidade que se dá.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho<sup>17</sup>, o rigor formal do procedimento e a ampla publicidade dados a concorrência decorrem justamente do fato de que os recursos financeiros envolvidos na licitação são elevados, o que justifica ainda a

---

<sup>16</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p 231.

<sup>17</sup> FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 370.

amplitude na participação, quando qualquer interessado atinge os requisitos mínimos de qualificação previsto pelo Edital do torneio.

Em suma, a concorrência é uma modalidade licitatória mais ampla, que permite a participação de qualquer interessado, independente da realização de cadastro prévio no órgão licitante, exigindo-se uma maior publicidade dos atos realizados em um procedimento que possui uma maior rigidez por ser obrigatória em contratações com valores de grande vultura, mas que pode ser utilizada para qualquer contrato, independente do valor.

Nos termos estabelecidos pelo artigo 23 da Lei nº 8.666/93, a modalidade concorrência se torna obrigatória para as obras e serviços engenharia cujo valor estimado ultrapasse R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e para compras e serviços – de não engenharia – com valor acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Sobre a obrigatoriedade da modalidade concorrência, além das definições quanto aos valores da contratação licitada, existem outras situações dispostas na lei que retificam a necessidade da utilização desta, segundo pontifica Celso Antônio Bandeira de Mello:

Será, entretanto, obrigatória, independentemente da magnitude do negócio, nos seguintes casos, na conformidade do art. 23, § 3º: a) na compra de bens imóveis; b) nas alienações de bens imóveis para as quais não se haja adotado a modalidade do leilão – procedimento, este último, aliás, circunscrito a hipótese em que o valor do bem não exceda o limite da tomada de preços estabelecido para compras; c) nas concessões de direito real de uso. O referido preceptivo menciona, ainda: d) as licitações internacionais. Contudo, as exceções que enumera a esta hipótese tornam insubsistente e contraditória a referência a elas.<sup>18</sup>

Nestes termos, percebe-se que a modalidade concorrência, além de obrigatória para contratações em que o valor exceda os percentuais previstos pelo art. 23, também se torna de observância necessária nos procedimentos de aquisição ou alienação de bens imóveis, nos direitos de concessão real de uso, bem como nas licitações internacionais, feitas as devidas ressalvas que permite licitação internacional inclusive na modalidade do convite.

Além das delimitações já tratadas, é importante ainda direcionar a tratativa às fases do procedimento de concorrência, visto que se torna como base para as demais modalidades, na medida em que esta é a mais completa, enquanto que as demais apenas suprimem ou modificam algumas fases.

---

<sup>18</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. – 27ª ed. rev., atual São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p 557.

O procedimento licitatório se inicia com a fase interna, nela é feita a preparação inicial da licitação, elaborado o edital, feita a justificativa do procedimento e ainda eleita a comissão caso o órgão não possua comissão permanente. Nesta fase não há qualquer participação de licitantes ou interessados no procedimento, já que é um momento de atuação apenas da administração, que só se encerra com a publicação do instrumento convocatório, onde só aí é possível observar a atuação do licitante e/ou interessados no torneio.

Com a publicação do Edital, fica estabelecida data para a entrega dos documentos de habilitação. Este intervalo entre a publicação e o início da habilitação é conhecida como fase externa, período onde é possível aos interessados impugnar o conteúdo do instrumento convocatório.

Chegada a data da entrega dos documentos de habilitação, não havendo nenhuma modificação do edital resultante de impugnação, tem-se iniciada a fase de habilitação, onde serão analisados os documentos necessários a comprovar as qualificações do licitante, para habilitá-lo para uma futura contratação com o poder público.

Finda a fase de habilitação, abre-se prazo para recurso quando as decisões da comissão sobre esta fase serão impugnadas. Aqui os licitantes podem apresentar recurso administrativo contra a decisão que lhe inabilitou, assim como contra a decisão que habilitou outro licitante equivocadamente. É a chamada Fase recursal, sendo esta a primeira das ocorridas na modalidade concorrência.

Posteriormente se sucede a fase de classificação e julgamento das propostas, momento em que os licitantes terão seus envelopes com as propostas de preços conhecidas e posta em uma ordem de classificação seguindo o tipo escolhido para a licitação. Nas palavras José dos Santos Carvalho Filho:

*O julgamento das propostas é a fase em que a Administração procede efetivamente à seleção daquela proposta que se afigura mais vantajosa para o futuro contrato. É a fase mais relevante, porque define o destino dos participantes, indicando qual deles conquistará a vitória na competição.*<sup>19</sup>

Nesta fase, as propostas dos licitantes são postas lado a lado, de maneira que após uma avaliação criteriosa, segundo o tipo definido no edital, escolhe-se a proposta mais vantajosa à Administração, dispensando-se então os demais licitantes que não lograrão êxito.

---

<sup>19</sup> FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 387.

Ulteriormente a escolha da proposta mais vantajosa, tem início a segunda fase recursal. Neste momento os licitantes não classificados poderão pugnar contra a sua desclassificação, assim como poderão atacar frontalmente a classificação do vencedor da referida fase.

Com o julgamento final de todos os recursos, sucede-se, pois a fase de homologação, onde o procedimento licitatório é encaminhado para a autoridade superior do órgão licitante para homologar todos os atos administrativos ocorridos, de maneira que toda e qualquer responsabilidade passa sob a análise deste agente público, que poderá inclusive exercer autotutela revogando a licitação por conveniência/oportunidade da administração ou mesmo anulando atos administrativos do procedimento maculados por ilegalidade.

Realizada a homologação do certame, é dada ainda uma terceira fase recursal, onde os licitantes poderão recorrer da decisão que homologou o certame, sendo esta a última possibilidade administrativa que atingir a reversão dos atos que se pretendem impugnar.

Consumida a última fase recursal, há ainda uma última formalidade antes da assinatura do contrato administrativo, qual seja, a adjudicação. A adjudicação nada mais é do que a declaração oficial pelo órgão licitante sobre quem foi o licitante vencedor do certame que se encerra.

A adjudicação é o último ato do procedimento. Segunda pontifica Maria Sylvia Zanella Di Pietro “é o ato pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação. É o ato final do procedimento.”<sup>20</sup>

Adjudicado o objeto contratual, o procedimento é finalizado com a assinatura do contrato administrativo, de modo que a relação entre a Administração pública e o antes licitante, ora contratado, será regida pelo Contrato Administrativo que resultou da presente Licitação.

### ***2.2.2 Tomada de preços***

Esta modalidade licitatória possui objeto idêntico da anterior, visto que é utilizada para a contratação de serviços, obras e o fornecimento de bens para a administração pública até um determinado valor, visto que o procedimento é menos rígido do que a concorrência.

---

<sup>20</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p 243.

Esse também é o entendimento esposado por José dos Santos Carvalho Filho sobre a modalidade: “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 (art. 23, I, “b”, e II, “b”).”<sup>21</sup>

A Tomada de Preços é aplicável nas licitações de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado não ultrapasse R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e para compras e serviços – de não engenharia – com valor até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

É importante salientar que a fragmentação de uma obra para que os valores separados possam ser compatíveis com o limite da Tomada de preços é algo incoerente com a própria natureza da limitação acima elencada. Dirley da Cunha Júnior destaca a vedação de tal prática, tanto na realização de obras, como para a prestação de serviços à administração. Veja-se:

É vedada a utilização da modalidade "tomada de preços", para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "concorrência", exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.<sup>22</sup>

Além da diferenciação nos valores, a Tomada de Preços diverge da concorrência, visto que nesta última existe uma fase de habilitação bem delimitada dentro do procedimento. Na Tomada de Preços a habilitação dos licitantes se dá previamente, pelo cadastro do interessado no órgão licitante, antes da primeira sessão da licitação.

O referido cadastro é obrigatório ao licitante que intente participar do torneio, de modo que em média os órgãos licitantes mantêm a validade dos dados pelo período de um ano, de modo que poderá servir para outras licitações sem a necessidade de nova apresentação dos documentos necessários ao cadastro.

No que se refere à publicidade, a Tomada de Preços não diverge substancialmente da concorrência, na medida em que também o mesmo procedimento de

---

<sup>21</sup> FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 370.

<sup>22</sup> JÚNIOR CUNHA, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. – 14ª ed. rev. amp. e atua. – Editora JusPodivm: Salvador, 2015, p 480.

publicação de edital, no qual se concede um prazo mínimo entre a publicação e a abertura da sessão. Tal prazo é diferente, enquanto que na concorrência o prazo mínimo é de 30 dias, o interstício mínimo reservado à Tomada de Preços é de 15 dias.

### **2.2.3 Convite**

A terceira modalidade prevista pela Lei nº 8.666/93 é o convite. Este procedimento também possui conexão com os objetivos das duas modalidades já apresentadas, de modo que visa igualmente a contratação de serviços, obras e o fornecimento de bens para a administração pública até um determinado valor.

Ocorre que, devido às fragilidades desta modalidade, o valor limite em que se é permitido o seu uso é bem inferior ao das outras já apresentadas. No convite são permitidas as contratações de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), e para compras e serviços – de não engenharia – com valor até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

O convite é a modalidade que possui uma série de restrições quando comparado à concorrência e a Tomada de preços. Diferente destas últimas, o convite possui uma amplitude muito menor de licitante que participam do torneio.

Isso porque os licitantes vão participar da licitação mediante o recebimento de uma carta-convite, em que a administração pode enviar para no mínimo três licitantes que não dependem de cadastro. Estes deverão ofertar as propostas com o objetivo final de contratar com a Administração pública.

Os licitantes não convidados que tomarem conhecimento do procedimento e intentarem participar do certame dependem de prévio cadastro no órgão licitante, assim como devem comunicar o seu interesse previamente com um prazo mínimo de 24 horas antes da abertura da sessão.

Além a atenuação da amplitude dos participantes, o convite possui uma mitigação na publicidade, tendo em vista que a carta-convite substitui o Instrumento Convocatório, sendo a sua publicação ocorrida em local visível na própria repartição, sem a publicidade em diário oficial que é dado ao edital das outras modalidades.

É exatamente por isso que as contratações derivadas do convite são limitadas a um valor bem reduzido, para que se garanta uma maior seguridade do dinheiro público que

poderia ser desvinculado nos emaranhados de um procedimento que tem a publicidade deveras mitigada.

Quanto ao prazo que se dá entre o envio/disponibilização da carta-convite e a entrega das propostas o intervalo de tempo também é reduzido. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello é “de cinco dias úteis, no mínimo, o prazo deflagrado pelo envio da carta da carta-convite ou da efetiva disponibilização dela com seus anexos até a data fixada para o recebimento das propostas (art. 21, § 2º, IV).”<sup>23</sup>

Importante destacar ainda que, quando a administração envia convite para no mínimo três licitantes é necessário que os três participem do certame, tendo em vista que uma licitação com menos que esse número, resta demasiadamente mitigada a competitividade. É isso que pontifica Maria Sylvia Zanella Di Pietro nos seguintes termos a seguir:

Quanto à possibilidade de continuar a licitação no caso de aparecerem menos de que três convidados, o Tribunal de Contas da União, alterando seu entendimento após a entrada em vigor da Lei n° 8.666, decidiu que “para a regularidade da licitação na modalidade convite é imprescindível que se apresentem, no mínimo, 3 (três) licitantes devidamente qualificados. Não se obtendo esse número legal de propostas aptas à seleção, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, de modo a se garantir, nesse aspecto, a legitimidade do certame”.<sup>24</sup>

Por fim, faz-se importante registrar a possibilidade de no convite ser dispensada a necessidade de comissão licitante. Ora, diante da escassez de pessoal, não há como vincular um órgão licitante pequeno – que é quem geralmente adota a modalidade – dispor de uma séria de servidores para a realização de uma pequena licitação, comprometendo as demais atividades de administração do órgão que busca realizar a licitação.

Neste sentido, diante da justificação por interesse público, é possível que o convite ocorra sob a responsabilidade de um único responsável, sendo necessários o vínculo funcional deste com o órgão licitante.

#### **2.2.4 Concurso**

---

<sup>23</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. – 27ª ed. rev., atual São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p 559.

<sup>24</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p 233.

Com o objetivo diferente das outras modalidades já apresentadas, o concurso visa a realização de uma seleção de um trabalho técnico que será utilizado para a concretização de obra pela administração, no qual é pago um prêmio ao vencedor que apresentou o projeto ideal os interesses públicos.

Diferente do concurso público – este para provimentos de vagas de servidores públicos – a licitação na modalidade concurso existe como um precursor das obras a serem realizadas pelos órgãos licitantes.

Isso porque, para que se realize qualquer obra, seja de construções monumentais até uma pequena reforma na repartição é necessário que exista um projeto arquitetônico com a planta, dimensões, modelos e instruções que iram definir como deverá ser projetada a execução da obra.

Para isso, é utilizada a presente modalidade de licitação, onde é publicado edital de chamamento aos interessados, que poderão apresentar seus projetos que serão escolhidos em regra pelo tipo melhor técnica, sendo posteriormente pago o prêmio ao vencedor. Nas palavras de Dirley da Cunha Júnior:

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.<sup>25</sup>

Quando a comissão responsável pela licitação nesta modalidade concurso, não é necessário que os componentes sejam servidores com vínculo funcional ao órgão licitante, bastando para tanto que sejam escolhidos dentre pessoas idôneas com conhecimento específico na área do projeto licitado.

### **2.2.5 Leilão**

A última modalidade prevista pela Lei nº 8.666/93 é o leilão. Nela são realizados os procedimentos de alienação de bens de cuja disponibilidade está a critério do órgão licitante. Maria Sylvia Zanella Di Pietro define as utilidades do leilão:

---

<sup>25</sup> JÚNIOR CUNHA, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. – 14ª ed. rev. amp. e atua. – Editora JusPodivm: Salvador, 2015, p 481.

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem possa oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação (art. 22, § 5 ).<sup>26</sup>

Neste Diapasão, percebe-se que o leilão está atrelado não a aquisições pela Administração pública, mas sim da disposição por alienação de bens, motivo pelo qual a proposta mais vantajosa corresponde à valorização do bem, e não o menor preço que lhe pode ser ofertado.

Impõe-se ainda uma limitação quantitativa aos bens a serem alienados por Leilão. Segundo disciplina Celso Antônio Bandeira de Mello “sua utilização é restrita aos casos em que o valor isolado ou global de avaliação deles não exceder o limite fixado para compras por tomada de preços (art. 17, § 6º) [...]”.<sup>27</sup>

A figura da comissão de licitação não existe nesta modalidade. O responsável pelo procedimento é o leiloeiro oficial credenciado ou então servidor do órgão licitante designado para exercer temporariamente esta função.

Afora os casos de Bens móveis inservíveis, bens legalmente apreendidos e bens imóveis derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo defendem a utilização do Leilão ainda em outros casos:

Para mais dessas disposições, faz-se oportuno anotar que, no caso das concessões de serviço público, embora a Lei 8.987/1995 exija que a licitação prévia ocorra na modalidade concorrência, existem hipóteses bastante restritas nas quais é facultada a adoção da modalidade Leilão. Tais hipóteses são: (a) as previstas na Lei 9.074/1995 (art.27, I e § 3º, art. 29 e art. 30) e na Lei 9.491/1997 (art. 4º, § 3º), relacionadas às vulgarmente chamadas “privatizações de serviços públicos”; e (b) as previstas na Lei 12.783/2013, aplicáveis às concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica referidas no seu art. 8º.<sup>28</sup>

Não obstante isso, a utilização do leilão em casos como os citados pelos autores não ocorrem com tanta frequência, de modo que a figura do leilão continua mais atrelada à alienação de bens legalmente apreendidos, que é o seu uso mais recorrente pela administração pública.

<sup>26</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p 234.

<sup>27</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. – 27ª ed. rev., atual São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p 560.

<sup>28</sup> ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado** – 26 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 684.

O procedimento se dá com a colocação dos interessados em um único ambiente, local onde estes deverão dar lances sucessivos até que se chegue ao maior valor para aquele bem, no qual este indivíduo que deu o lance se torna o arrematante do bem leilado.

### **2.2.6 Pregão**

Por fim, já não mais previsto na Lei nº 8.666/93, mas sim na Lei nº 10.520/02, tem-se o pregão, em suas formas físicas e eletrônicas. O Pregão foi uma nova modalidade de licitação instituída no ano de 2000 por meio de medida provisória. Tal medida foi reeditada por diversas vezes até que a nova modalidade chegasse a ser regulada pela Lei nº 10.520/02.

O intuito do surgimento do pregão foi tentar desburocratizar o procedimento de licitação, em que pudesse se dar de forma menos demorada, reduzindo-se e alterando algumas fases do procedimento usual de concorrência. Ora, as contratações públicas exigem, na maioria dos casos, uma urgência moderada, na medida em que os entes públicos necessitam realizar as aquisições para a repartição, sejam elas de serviços ou mesmo de bens, sem que com a espera se paralise o serviço público desenvolvido pelo órgão licitante.

É nesse sentido que é desenvolvido o pregão, modalidade que tem uma simplificação das fases, bem como diferenciação dos prazos para recurso que precedem uma fase recursal única. E exatamente por isso que foi colocado o pregão como uma faculdade aos órgãos públicos, já que a urgência mencionada nem sempre é igual em todas as repartições públicas, de modo que o órgão que preferir se valer de um procedimento mais complexo dentre aqueles previstos pela Lei nº 8.666/93, pode exercer tal liberalidade em razão do poder discricionário que lhe assiste conforme pontua José dos Santos Carvalho Filho:

O pregão não é modalidade de uso obrigatório pelos órgãos públicos. Trata-se, pois, de atuação discricionária, na qual a Administração terá a faculdade de adotar o pregão (nas hipóteses cabíveis) ou alguma das modalidades previstas no Estatuto geral. O art. 1º da lei estabelece que, para a aquisição de bens e serviços comuns, *poderá* ser adotada a modalidade de pregão, expressão que confirma a facultatividade do administrador.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 404.

Logo, verifica-se que os órgãos que compõem os entes da federação não estão vinculados ao uso da modalidade, diferente do que ocorre com a União Federal, que instituiu a obrigatoriedade do Pregão, preferencialmente de forma eletrônica na aquisição de bens e serviços comuns – já que é o próprio objeto da modalidade pregão –, num intuito de dar celeridade ao vultoso número de procedimentos licitatórios sob sua responsabilidade.

O responsável pelo procedimento como um todo é o Pregoeiro oficial ou servidor com vínculo funcional designado para tal, de modo que pode ainda ser nomeada uma equipe de apoio, mas que não constitui a figura da comissão, tendo em vista que toda a responsabilidade do procedimento paira sobre o pregoeiro, estando à equipe de apoio apenas como auxiliares do mesmo.

Faz-se importante registrar algumas características do pregão. Este se dá sempre do tipo Menor preço, inclusive se forem bens e serviços de informática – o que em outras modalidades autorizaria a Melhor técnica. Não há como eleger a modalidade para a construção de obra, tendo em vista que seu objetivo é a contratação de bens e serviços comuns. E as fases de habilitação e Julgamento das propostas são invertidas, de modo que só se verificam os documentos de habilitação daquele(s) que foi(oram) classificado(s).

A ocorrência do procedimento se dá como uma espécie de leilão reverso. Os licitantes apresentam seus lances, de maneira que os melhores colocados partem para uma fase posterior de lances orais, aonde cada um deverá reduzir o valor da sua proposta até que alguém se sagre vencedor.

O pregão poderá ocorrer ainda na modalidade eletrônica, o que já se tornou recorrente dentre as contratações da união e alguns outros entes federados. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

A lei também prevê, em seu art. 2º, § 1º, que o pregão poderá ser realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação nos termos da regulamentação específica, em seus §§ 2º e 3º, que será facultada, a participação de bolsas de mercadorias organizadas na forma de sociedades civis sem fins lucrativos, com a participação plural de corretoras que operem sistemas eletrônico (*sic*) unificados de pregão, no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia de informação.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. – 27ª ed. rev., atual São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p 564.

Outra observação importante deve ser destacada no tocante a adjudicação. Tal ato é realizado pelo próprio pregoeiro, ao final da verificação de habilitação do classificado no certame, de modo que no momento da adjudicação do objeto ao vendedor é indagado sobre a existência de interesse recursal de algum licitante, pelo que, havendo, se concede prazo para os recursos que ocorrem em fase única.

Depois de adjudicado, o procedimento sai da responsabilidade do pregoeiro e vai para a autoridade superior que homologa os atos administrativos ocorridos no decorrer do torneio, podendo ainda aqui exercer autotutela revogando a licitação por conveniência/oportunidade da administração ou mesmo anulando atos administrativos do procedimento eventualmente maculados por ilegalidade.

Esta modalidade de licitação acaba ganhando um destaque memorável, já que que o modelo estabelecido pela Lei nº 13.303 acabou instituindo o pregão como modalidade preferencial para as aquisições de bens e serviços comum, assim como os parâmetros adotados pelos órgãos ligados a União Federal.

Logo, não há como deixar de se frisar a importância dessa modalidade para o presente estudo, já que foi a única modalidade já existente instituída pela Lei das Estatais, que remodelou as licitações no âmbito destas empresas.

### 3 CORRUPÇÃO NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

O Brasil atualmente enfrenta uma das maiores crises político-econômica de sua história, onde o país perdeu credibilidade ante as agencias internacionais que qualificam investimento, economia, qualidade de vida, estabilidade e outras características dos países avaliados.

O cenário presenciado pode ter sido desencadeado por uma série de fatores que surgiram no decorrer das ultimas duas décadas, mas o que se registra é que a presença dos escândalos de corrupção na política nacional contribuiu demasiadamente para o país chegasse ao péssimo estado que se encontra atualmente, imerso em uma crise profunda na economia assim como na política, com um contingente de cerca de 13 milhões de pessoas que se encontram desempregadas, somados aos atrasos nas mais diversas áreas de desenvolvimento nacional.

Tais resultados não são de espantar, na medida em que, no decorrer da história, a presença de escândalos de corrupção sempre contribuiu para a regressão dos avanços políticos, econômicos e sociais como um todo. Ora, a corrupção está arraigada na história da humanidade como um mal que impede a evolução do homem como um ser social.

Para Thomas Hobbes<sup>31</sup> o homem é um ser essencialmente mau. Para o filósofo a própria natureza do homem já incorpora características ruins que o tornam um ser hostil, necessitando assim da figura da sociedade com um Estado Soberano que coíba as atitudes prejudiciais aos seus pares.

É nesse sentido que pode ser feito um paralelo ao surgimento da corrupção na sociedade. Isso porque segundo as ideias de Hobbes, a própria essência do homem justificaria as suas atitudes corruptas visando aferição de vantagem em todas as áreas nas quais tenha envolvimento.

Ocorre que é aqui que se identificam as falhas no papel que o Estado em coibir a conduta do homem, seja por meio da educação, por meio das ações de conscientização ou ainda na omissão quanto à criação de mecanismos para impedir, bem como punir a ações humanas que resultem em prejuízos a coletividade.

---

<sup>31</sup> HOBBS, Thomas. O leviatã. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)>. Acesso em 03/10/2018.

Acredita-se, entretanto, que a educação seja o meio mais eficaz para modificação de cultura da sociedade sobre o tema de corrupção, podendo alterar os conceitos sociais de ética, assim como levar as pessoas a internalizar os ideais morais e legais sobre o tema.

Sucedem-se que o Brasil necessita de soluções a curto prazo, para serem aliadas da implementação de uma educação conscientizada, tendo em vista que a situação enfrentada atualmente é crítica, devendo ser trabalhada o mais urgente possível enquanto o país ainda tem fôlego para se recuperar.

As crises que envolveram as empresas públicas nos últimos anos vieram a tona como um balde de água fria sobre o crescimento nacional, estagnando tal índice, e até mesmo levando a percentuais negativos em alguns dos anos de crise, quando o brasileiro teve que se adaptar a presente situação.

Muitos dos cidadãos acabaram entrando nos índices do desemprego, o que resultou no montante de pessoas com restrição em cadastro de inadimplentes dos órgãos de proteção de crédito. Tais resultados da crise pioram ainda mais as suas dimensões, na medida em que o consumo das famílias é um das forças matrizes que sustentam a economia nacional.

O consumidor brasileiro passou a pensar duas vezes antes de realizar qualquer compra, já que a instabilidade econômica suscitava insegurança quanto à possibilidade de pagamento de qualquer bem adquirido.

Toda esta problemática pode estar diretamente ligada aos escândalos de corrupção revelados nas empresas estatais, sobretudo a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, sociedade de economia mista que possui o monopólio da exploração da atividade petrolífera nacional.

Isso porque, quando se descobrem esquemas de desvio de dinheiro público como os que aconteceram na Petrobras, o país perde credibilidade para os investimentos estrangeiros, que quando retirados do país limitam grande parcela do crescimento do PIB nacional, fatos que causam o efeito dominó em todas as áreas econômicas de desenvolvimento nacional.

É exatamente esse tipo de prejuízo nacional que o Estado tem evitar, criando mecanismos atuais para que se desvincule a corrupção das empresas estatais.

O esquema que ocorreu na Petrobras durante anos se dava em suma no favorecimento de empresas atuantes no ramo da construção civil nos procedimentos licitatórios realizados pelas estas empresas, para que depois os empresários beneficiados

pudesse pagar propina do percentual superfaturado os indivíduos que procederam com essa conduta desleal.

Estes problemas que estouraram na mídia nacional vieram à tona graças aos esforços da polícia federal, sobretudo no que se refere ao processamento da operação Lava-jato, que uniu os esforços da PF (Polícia Federal) do MP (Ministério Público) e a JF (Justiça Federal) numa força tarefa que investiu, julgou e prendeu diversas pessoas envolvidas nos crimes narrados.

Ocorre que, além dos meios repressivos altamente aplicados na operação Lava-jato aos problemas narrados, faz-se necessário fortalecer ainda mais os meios preventivos, na medida em que quando há dificuldade para que as pessoas concretizem seus planos ilegais, mais difícil será a conclusão de esquemas como os descoberto na Petrobras.

Mas para isso é imprescindível o fortalecimento dos procedimentos licitatórios, que é justamente na burla a eles que se efetivam os atos ilícitos que adoecem a economia nacional.

Esta foi um dos intuitos do legislador de 2016 com a Lei nº 13.303/16, quando foram definidos parâmetros próprios de licitação para as empresas estatais, solidificando os procedimentos, com uma equiparação ao regime de RDC, tendo ainda as suas peculiaridades, visando, sobretudo, evitar os tipos de fraudas que ocorriam nos procedimentos usuais da Lei nº 8.666/93.

### **3.1 A Possibilidade de Fraude nos procedimentos licitatórios**

Os procedimentos licitatórios aplicáveis à Administração Pública Nacional são aqueles já dispostos no capítulo anterior, que foram previstos e regulamentados pela Lei nº 8.666/93, sendo aplicados à Administração direta e Indireta, inclusiva às estatais até o advento da Lei nº 13.303/16.

Ocorre que os procedimentos licitatórios estão passíveis de fraude, na medida em que os mecanismos do próprio procedimento podem ser manipulados em favor de interessados com ligações com aqueles que detêm o controle destas licitações.

Uma das primeiras formas de fraudes conhecidas é o direcionamento de licitação. Tal meio de corrupção consiste na manipulação das exigências editalícias, conquanto o edital seja o instrumento de suma importância para o procedimento que dita às regras aplicáveis. Nas palavras de Cristina Fortini e Fabrício Motta:

Pode-se afirmar que parte do resultado dos certames é definida prematuramente, já que, a depender das condições contidas no ato convocatório, sabe-se de antemão quem poderá participar da futura licitação e quem já estará de pronto afastado. Nos mercados em que restrito o número de atores, algumas definições bastam para reduzir ainda mais a amplitude da competição e, assim, dirigir o contrato antes mesmo de se conhecerem as propostas.<sup>32</sup>

Ora, ao incluir disposições que restringem a amplitude a licitação torna-se passível de fraude, na medida em que a previsão de especificidade de uma única empresa excluiria todos os demais licitantes que poderiam ter interesse e inclusive apresentar uma proposta mais vantajosa à administração.

Logo este tipo de fraude pressupõe a participação do agente público, que age ilegalmente fazendo constar as disposições direcionais no instrumento. Angélica Moreira Dresch da Silveira explica a atuação do agente público neste tipo de conduta ilegal e fraudulenta:

Em outros termos, o grau de arbítrio conferido ao agente público pode propiciar práticas de direcionamento da licitação, o que burla o princípio da isonomia e elimina a concorrência, fundamental à seleção da proposta mais vantajosa para a futura contratação. O direcionamento do procedimento licitatório, a prática de superfaturamento de preços e o fracionamento de despesa com vistas à licitação em modalidade diversa daquela prevista em lei ou visando à contratação direta, sem licitação, retratam as formas mais comuns de corrupção.<sup>33</sup>

Neste sentido entende-se que o administrador responsável pela elaboração do certame licitatório incorpora ao edital várias especificações, sejam elas técnicas quanto ao objeto licitado, ou mesmo de habilitação onde apenas a empresa que se quer favorecer possui estes requisitos, para que assim os demais licitantes não consigam lograr êxito no torneio.

Ao acrescentar as referidas especificações, o órgão licitante indubitavelmente restringe à competitividade do certame, e, por conseguinte, a ‘vantajosidade’ e

---

<sup>32</sup> FORTINI, Cristina, MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/07/corruptao-licitacoes.pdf>>. Acesso em 05/10/2018, p. 04.

<sup>33</sup> SILVEIRA, Angélica Moreira Dresch da. **A função consultiva da Advocacia-Geral da União na prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas**. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/16050853.pdf>>. Acesso em 04/10/2018, p. 07.

economicidade para a Administração, tendo em vista que poucos fornecedores poderão ofertar o objeto especificado, o que naturalmente vai impedir a concorrência e a redução das propostas ao menor preço possível.

É a partir daí que se consegue registrar o superfaturamento dos contratos, quando as empresas licitantes que possuem as restrições impostas pelo edital possuem ciência de que as demais não poderão se enquadrar, abre-se uma margem para que se ofereça uma proposta bem superior ao valor de mercado e ainda assim será a mais vantajosa entre as licitantes habilitadas e classificadas.

Logo se percebe que estas disposições direcionais ferem de morte os princípios que regulamentam os certames. Qualquer cláusula que estabeleça medida ou exigência desproporcional à prática do mercado demonstrar-se-á, portanto, viciada de ilegalidade, posto que diretamente conflitante com o rol de princípios das licitações públicas. Cite-se o entendimento de Marçal Justen Filho sobre o tema:

[...] o ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração; c) impõe requisitos desproporcionados com necessidades de futura contratação; d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou ilegais.

[...]

Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar particulares. [...] A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcionada às necessidades da Administração. Poderá, também, decorrer da inadequação entre a exigência e as necessidades da Administração.<sup>34</sup>

É claro que se faz necessário que se exijam comprovações mínimas para que um interessado participe do troneio. O que configura a fraude em comento é o fato de o administrador fazer constar exigências tidas como desnecessárias ao bom andamento do certame, ultrapassando inclusive as disposições legais.

De todo modo, não sendo caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, há que se estabelecerem exigências mínimas compatíveis com o mercado brasileiro, de modo a permitir, na prática, a participação do maior número possível de fornecedores, rendendo

---

<sup>34</sup> FILHO JUSTEN, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001, ps. 60, 61 e 78.

eficácia aos princípios da competitividade, ‘vantajosidade’ e julgamento objetivo. Caso contrário é notório o direcionamento ilegal no procedimento licitatório.

Outro tipo de fraude em licitação que é possível ocorrer em virtude da falibilidade dos mecanismos de defesa previsto na legislação é a simulação dentro da modalidade convite.

Esta irregularidade pode se dar quando também há a participação de um agente público envolvido na elaboração do certame, na medida em que, nesta modalidade, a própria administração é quem encolhe os licitantes que serão convidados a participar do procedimento.

Entende-se que os motivos que podem ensejar o problema das fraudes nesta modalidade é a própria forma como a legislação prevê a sua condução. Ora, no convite há grande mitigação da publicidade em relação aos outros procedimentos licitatórios, seja porque não há a figura do edital, mas sim da carta-convite, ou ainda tendo em vista que a publicidade desta modalidade não se dá com a publicação do instrumento, mas sim com o envio aos convidados e a fixação de uma via da carta na própria repartição que realiza o procedimento licitatório.

Neste sentido, quando o administrador envia a carta-convite a um mínimo de três licitantes, pode estar implícita aí uma simulação. Isso porque as empresas convidadas já podem estar em conchavo entre si, para tentar superfaturar o contrato, de modo que os demais convidados abram mão para que um ofereça uma proposta além do preço de mercado.

Da mesma forma, além do prévio acerto, a questão da mitigação da publicidade influencia ainda mais na concretização da fraude. Ora, para que qualquer licitante que tenha interesse em participar do torneio é necessário que tome conhecimento, o que ocorre com a leitura do ato convocatório.

Sucedese que, como a publicidade nesta modalidade não exige a publicação em diário oficial, muitas das cartas-convite são afixadas em flanelógrafos em locas de difícil visualização na própria repartição licitante o que dificulta demasiadamente o acesso destas informações a possíveis interessados que pudesse participar do certame e assim evitar a fraude.

Tais práticas exemplificadas acima configuram diretamente a simulação, assim como pontifica Angélica Moreira Dresch da Silveira:

A modalidade convite está mais vulnerável às práticas ilícitas, porque é aquela que atribui o maior grau de discricionariedade ao administrador público. O administrador escolhe dentre três fornecedores/prestadores de serviços, aquele que será o contratado para a execução do objeto licitado. Isso permite simulações, como por exemplo, a contratação de empresa que não fabrica, nem presta os serviços relacionados ao objeto do contrato; ou seja, a contratada não pertence ao ramo de atividade, objeto da licitação. Também pode ocorrer que a contratada/convidada pertença ao mesmo proprietário das demais empresas convidadas, o que evidencia fraude à competitividade entre as licitantes, já que a concorrência é, de fato, eliminada.<sup>35</sup>

Nos moldes expostos a burla ao sistema do convite acaba por resultar em atos de corrupção prejudiciais à Administração, já que por mais que os valores desta modalidade sejam limitados a um teto, qualquer montante desvincilhado do patrimônio público a disposição de particular ilicitamente, deve ter o mesmo grau de reprovação que os desvios milionários de corrupção.

Assim como estas, existem outras formas de fraudes nos procedimentos licitatórios em que se faz necessário criar meio para tentar reduzir suas ocorrências, na medida que o escoamento do dinheiro público poderia ser evitado através de reparos nas distorções presentes nos procedimentos licitatórios.

É exatamente isso que será averiguado no capítulo seguinte. A Nova Lei nº 13.303/2016 apresentou um novo modelo para as licitações das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que pode ou não ter melhorado as inconsistências do procedimento.

---

<sup>35</sup> SILVEIRA, Angélica Moreira Dresch da. **A função consultiva da Advocacia-Geral da União na prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas**. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/16050853.pdf>>. Acesso em 04/10/2018, p. 09.

#### **4 A EFETIVIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DA LEI Nº 13.303/2016**

A nova Lei das Empresas Estatais, Lei nº 13.303/2016, encontra seu fundamento constitucional no § 1º do artigo 173 da Constituição Federal de 1988, onde o dispositivo referido atribui legitimidade à Lei ordinária para dispor, dentre outros temas previstos, sobre licitações e contratos no âmbito das Empresas Públicas e Sociedades de economia mista.

Ocorre que, tal previsão constitucional esteve inserida no ordenamento jurídico pátrio desde 1998 pela Emenda Constitucional de nº 19. Logo, desde esta época a Carta Magna já atribuía expressamente competência ao legislador pátrio para regular ordinariamente tais temas, de maneira em que se pudesse disciplinar a atuação das empresas estatais de uma forma mais cuidadosa, fazendo as devidas diferenciações com o restante da Administração Pública.

Não obstante a esta regra constitucional está vigente há algum tempo, a sua eficácia esteve limitada durante quase vinte anos por omissão do legislador ordinário que não cuidou em editar a Lei tratada no dispositivo em comento. Esta ausência de atuação, contudo, não poderia trazer implicações que prejudicassem as Empresas Estatais em suas contratações, devendo-se, portanto, se buscar uma saída para que tais empresas pudessem realizar suas contratações mesmo sem a edição da norma específica prevista pelo Texto Constitucional.

Esta situação fez com que a maioria das Estatais continuassem a realizar as suas licitações observando as regras gerais de licitações e contratos, adotando-se assim as prerrogativas elencadas nas Leis nº 8.666/93 e 10.520/02. Em solução ao mesmo problema, foi conferida autorização legal para que algumas empresas instituíssem regulamento próprio de licitações, sendo estas a Petrobrás, Eletrobrás e a EBC, de modo que apenas a Petrobras havia se valido da permissão legislativa.

Mesmo com as aparentes soluções para suprir a lacuna no ordenamento pátrio, não se havia uma padronização dos procedimentos adotados pelas Estatais, de maneira que a Petrobras acabava sendo “beneficiada” por ter regulamento próprio de procedimento licitatório simplificado para suas contratações, enquanto que outras Estatais acabavam tendo que observar todo o trâmite das modalidades previstas pelas regras gerais de licitação.

Em resposta a este infortúnio, foi editada em 2016 a Lei nº 13.303/16, que surge com uma aparente solução aos problemas nas contratações públicas no âmbito das Empresas Estatais. Tal norma ordinária supre a omissão do legislador, cumprido a função

constitucional atribuída pelo § 1º do artigo 173 da Constituição Federal de 1988, abrindo as possibilidades para inovações a serem incrementadas nos procedimentos licitatórios das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Tal norma previu capítulo próprio específico para a regulamentação das licitações, de modo que todas as empresas estatais devem estar sujeitas aos seus estatutos, o que implica, portanto, na revogação das autorizações legais que atribuíam competência para algumas empresas específicas editarem seus próprios regulamentos de licitações e contratos.

#### **4.1 O procedimento licitatório na Lei nº 13.303/2016**

O intuito da novel legislação em análise foi a simplificação dos procedimentos licitatórios no âmbito das Empresas Estatais, de modo que esta norma acabou inovando em alguns aspectos sem, contudo, deixar de lado toda a evolução da licitação no ordenamento pátrio, reeditando assim muitas das regras já estatuídas pelas normas gerais de Licitação.

A grande inovação de Lei nº 13.303/2016 foi a maior liberalidade dada às próprias Estatais para editarem seus regulamentos a esta norma, onde estas empresas poderão ter uma margem maior de discricionariedade para adaptar as previsões legais à realidade que melhor se encaixa com a Estatal.

Isso se torna evidente após a análise dos artigos desta lei, na medida em que se têm regras gerais sobre as fases da licitação, bem como os princípios e normas aplicáveis, mas de uma forma não tão específica, restando competência aos regulamentos das próprias empresas para dispor sobre as regras regulamentares compatíveis com as disposições gerais às quais se submetem.

Diferente do diploma da 8.666/93, a Lei das Estatais não previu uma série de modalidades de licitações, mas apenas regulou um procedimento único simplificado, o qual não foi nomeado, mas possui características bastante aproximadas com o pregão, sobretudo porque se foi instituído a forma eletrônica como presencial, devendo a sua realização física ser justificada, posto que algumas de suas características são ainda idênticas às do Regime Diferenciado de Contratações – RDC.

Sobre o pregão é importante destacar que, apesar da Lei nº 13.303/16 ter instituído um único procedimento simplificado para licitação, foi previsto que na contratação de serviços e bens comum nas empresas estatais se deve utilizar a modalidade denominada pregão, prevista na Lei nº 10.520/02.

Nesta toada, entende-se que Lei das Estatais previu um único procedimento licitatório simplificado, próprio destas empresas, mas disciplinou ainda a possibilidade de uso da modalidade já existente pregão, para contratações específicas de serviços e bens comuns nestas empresas.

Tal inovação foi importante para as estatais, na medida em que o novo procedimento da Lei nº 13.303/16 possibilita a contratação de obras por meio de um procedimento simplificado, o que antes não era possível, já que a modalidade mais elementar dentre as existentes era o pregão, só que devido ao objeto da licitação este não poderia ser usado, posto que é específico para a contratação de serviços ou bens comuns.

Assim, após vigência da Lei das Estatais é possível a realização de licitação para contratação de obras e serviços de grande vulto por um procedimento simplificado, para agilizar a necessidade das empresas Estatais que devem apresentar serviços ágeis, na medida em que atuam no mercado ao lado de empresas privadas que não possuem tanta burocracia em suas contratações.

Quanto ao procedimento licitatório único da Lei das Estatais é importante destacar algumas características do trâmite, bem como as fases do procedimento com as especificações diferenciais das modalidades da Lei nº 8.666/93.

A primeira fase do procedimento se dá internamente, como na maioria dos órgãos da Administração pública. Os responsáveis pelo procedimento licitatório se reúnem para deliberar sobre a realização do mesmo, onde decidem os detalhes técnicos, elaborando o instrumento convocatório, bem como delimitando as regras que deverão regular o procedimento.

Os detalhes discutidos na fase interna são importantes para o sucesso da licitação, devendo o órgão licitante, portanto, considerar todas as variáveis que podem influir no procedimento, assim como aponta Marçal Justem Filho:

[...] na fase de preparação a empresa contratante deverá: verificar a necessidade e a conveniência de contratação de terceiros; verificar a presença dos pressupostos legais para a contratação; praticar os atos prévios indispensáveis à licitação; definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação; e verificar a presença dos pressupostos da licitação, definindo o procedimento licitatório.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> FILHO JUSTEN, Marçal. **Estatuto Jurídico das empresas estatais [livro eletrônico]**: Lei 13.303/2016: “Lei das estatais” / Marçal Justem Filho, coordenação, -- 1. Ed., -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 444.

Logo, com a delimitação de todos os detalhes do procedimento, a fase interna é finalizada com a edição do instrumento convocatório, que deve prever todos os termos ajustados para a licitação, fazendo assim lei entre as parte como já ocorria antes nos demais procedimentos licitatórios regulados pela lei de Licitações.

A fase interna não foi exaustivamente disciplinada pela Lei das Estatais, de modo em que apenas estas definições gerais foram estabelecidas, para que a empresa estatal possa exercer aqui uma maior liberalidade, tanto em seu regulamento próprio, como na edição do próprio instrumento convocatório cuja deve preceder o procedimento de licitação.

Após a finalização do instrumento convocatório, encerra-se a fase interna, dando-se início assim a fase externa da licitação, com a divulgação do instrumento convocatório, bem como a abertura de prazos para apresentação das propostas e/ou dos documentos de habilitação.

Esta divulgação do instrumento que regulamente o procedimento licitatório deve ser mais ampla possível, estando disponível ao alcance de um número irrestrito de licitantes. Tal afirmação é confirmada pela própria Lei das Estatais, que estabelece em seu art. 39 a necessidade da publicação dos procedimentos licitatórios na internet, em portal específico da Empresa Estatal, além é claro da publicação da licitação em Diário Oficial do ente estatal do qual a empresa esteja vinculada.

Com a divulgação, já são disponibilizados os prazos iniciais para a entrega da documentação, devendo o edital considerar as regras estatuídas no art. 39 que prevê os prazos específicos, a depender de alguns critérios como o de julgamento das propostas, bem como o tipo de objeto que se pretende licitar.

Conhecidos os prazos definidos do edital, o licitante deve apresentar a sua proposta até a data estipulada, posto que o procedimento previsto pela Lei nº 13.303/16 regulou que a fase de julgamento das propostas deve ocorrer antes da habilitação dos licitantes, utilizando-se como base o mesmo modelo do pregão, para se evitar assim habilitações desnecessárias, onde os responsáveis pela licitação deveriam examinar todos os documentos de todas as licitantes, sendo que apenas uma, na maioria dos casos seria a vencedora do certame.

No julgamento das propostas é imprescindível referenciar destaque sobre um instituto já previsto no RDC, incorporado agora ao procedimento licitatório único das estatais pela Lei nº 13.303/16, que se trata dos modos de disputa.

O Modo de disputa é a forma como se dá a apresentação das propostas, quanto ao sigilo aos demais licitantes. Isso porque, segundo os modelos tradicionais aplicáveis às licitações antes do RDC, o princípio do sigilo das propostas subsistia até o momento da sessão pública, onde as propostas eram abertas, de modo que os licitantes conheciam os preços dos demais, para, após isso, poder oferecer lances sucessivos até que alguém arrematasse o objeto licitado – tratando-se aqui sobre a ótica do pregão.

Agora, com a implementação dos modos de disputa, a apresentação das propostas pode ocorrer de forma aberta, fechada ou ainda com uma mescla dos dois modos, visando-se com isso a melhor adequação dos modos para atingir a proposta mais vantajosa à Empresa Estatal.

Com a possibilidade de manutenção do sigilo das propostas até o fim da disputa pelo modo fechado, o que inclui a fase de lances, estar-se-á garantindo a possibilidade de se conseguir a proposta com o valor mais adequado, posto que para tentar lograr êxito na disputa os licitantes tentarão ofertar o lance com o mínimo percentual de lucratividade possível, visto que não sabem qual o valor ofertado pelos seus concorrentes.

É claro que há possibilidade de falhas neste modelo apresentado, tais como o fracasso da licitação em decorrência de nenhum dos licitantes apresentarem uma proposta compatível com o valor previsto. Mas a possibilidade de se conseguir o resultado contrário é superior e pode resultar em ganhos incalculáveis a empresa.

Neste sentido, percebe-se aqui uma evolução no sistema de licitações das empresas estatais a fim de se evitar o sobre preço e superfaturamento das licitações, posto que tal medida implica em uma efetiva busca por uma proposta com preços mais vantajosos à estatal, já que os licitantes buscam ganhar o torneio, e isso não ocorrerá caso deixem de baixar a margem até o real limite razoável que ainda resulte em lucratividade para o licitante.

Logo, observa-se aqui uma pequena evolução do modelo anteriormente utilizado. Isso porque mesmo que o referido instrumento – modos de disputa – não tenha sido incorporado no ordenamento pátrio pela Lei nº 13.303/16, tal legislação ampliou sua abrangência, visto que era utilizado apenas no RDC, e tal Regime é próprio para contratações em hipóteses específicas, o que excluía a sua utilidade pelas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Os critérios de julgamento elencados pela nova legislação não diferem substancialmente dos já utilizados pelas Estatais antes da vigência do diploma. Estes

critérios eram conhecidos como os tipos de licitação, onde era escolhido o critério objetivo prévio para julgamento das propostas.

Destaca-se como inovação da Lei das Estatais a inclusão do critério de julgamento de melhor destinação de bens alienados, inexistente até a edição do diploma legal, agora sendo aplicável às licitações das estatais, no caso de ser escolhido como o critério da licitação no momento da elaboração do edital.

Este critério de Julgamento foi instituído surgiu seguindo o modelo adotado pela Lei em dar maior discricionariedade a Estatal para definir regras e regulamentações, seja em regulamento à própria lei ou no instrumento convocatório. Isso porque a lei não descreve com será aplicado este critério, mas deixa a cargo da estatal discriminar as hipóteses em que um bem possa ser considerado com uma melhor destinação.

Após a escolha da proposta que se mostrar como a mais vantajosa, faz-se necessário passar tal oferta por uma verificação de efetividades. É neste momento em que será averiguada a exequibilidade da proposta vencedora, sendo feitos os devidos ajustes caso contenha erros passíveis de solução.

Nesta fase são realizados os ajustes nas planilhas de composição dos preços, assim como é verificado se todos os custos previstos foram inclusos pelo licitante, o que garante que este poderá cumprir o objeto licitado pelo preço que se está propondo.

Posteriormente se observa a fase de negociação da proposta mais vantajosa. Esta negociação era uma figura já existente nas regulações do pregão e do RDC, mas a sua realização se daria de modo facultativo. Com o advento da Lei das Estatais, a negociação se tornou trâmite de observância obrigatória, devendo o responsável pela licitação tentar ainda pleitear uma redução dos custos para a estatal junto ao licitante com a proposta mais bem classificada.

Importante destacar ainda que a negociação não corresponde tão somente a redução efetiva de custos para a estatal, mas como pode resultar em uma concessão de um benefício pelo particular à empresa estatal, como exemplo o aumento da quantidade de objetos fornecidos sem alteração do preço já fixado.

Passadas as fases ligadas intimamente às propostas de preços, têm-se então o momento de habilitação, onde o licitante classificado deverá apresentar a documentação já prevista no instrumento convocatório, para que seja então verificada e aferida a sua idoneidade e capacitação para contratação com a Estatal.

Sobre a habilitação, a Lei das Estatais elaborou um rol com o máximo de documentos de comprovação que o instrumento convocatório pode prevê. Isso quer dizer que, caso se entenda por bem, o edital pode exigir menos documentos do que os elencados em lei.

Tal modelo se consolidou posto que os requisitos de habilitação acabam por limitar o direito do licitante, então caso seja possível rotular o mínimo de requisitos, a licitação poderá ter participação de um número irrestrito de licitante, o que amplia mais ainda a competitividade do torneio.

Nestes termos, a lei estabeleceu parâmetros para que instrumento convocatório elenque quais os documentos necessários à habilitação do licitante, parâmetros estes estatuídos no Art. 58 da referida lei das Estatais:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

I - exigência da apresentação de documentos aptos a comprovar a possibilidade da aquisição de direitos e da contração de obrigações por parte do licitante;

II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

III - capacidade econômica e financeira;

IV - recolhimento de quantia a título de adiantamento, tratando-se de licitações em que se utilize como critério de julgamento a maior oferta de preço.<sup>37</sup>

A partir destes preceitos serão então verificados quais os documentos hábeis a atestar que o licitante tem a plena capacidade de contratação com a Empresa Estatal realizadora da licitação.

Ainda sobre a fase de habilitação, é importante destacar que, a lei previu a possibilidade de inversão das fases, caso seja necessários, desde que devidamente justificada pela estatal. Neste sentido, é possível que a realização da habilitação se dê antes da classificação das propostas, desde que se justifiquem quais os motivos que levaram a inversão original da ordem destas fases previstas pela Lei nº 13.303/16.

Ocorrida a habilitação, abre-se então a fase recursal única, onde os demais licitantes desclassificados/inabilitados no torneio poderão expressar a sua irresignação

---

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 13.303/2016. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)>. Acesso em 01/10/2018.

quanto a sua exclusão do certame, o mesmo pleitear a habilitação/classificação de licitante que foi o vencedor.

Tal fase segue o modelo adotado desde o pregão, posto que a unificação dos recursos agiliza o procedimento, posto que as contratações nas estatais exigem uma celeridade maior do que o restante da Administração.

Importante destaque se faz quanto a possibilidade de divisão desta fase recursal quanto há a inversão das fases de habilitação a julgamento das propostas, podendo os licitantes impugnar primeiro a habilitação e posteriormente a classificação do vencedor.

Julgados os recursos, a licitação está apta à adjudicação do objeto ao vencedor, com posterior homologação do torneio pela autoridade competente que declara a validade do certame e valida todos os atos administrativos realizados no decorrer da licitação.

Salienta-se que é possível ainda que a autoridade competente proceda ainda com a revogação – em caso fato superveniente que altere a conveniência e oportunidade de Estatal – e anulação – caso encontre vício de legalidade presente no procedimento que impeça a sua homologação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a verificação da regulação do procedimento, resta claro que foram incorporadas novos preceitos e regras ao ordenamento pátrio ao procedimento licitatório da Lei das Estatais, posto que as regras disciplinadoras repaginaram o procedimento aplicável às empresas estatais face ao modelo elencado pela Lei de Licitações, até então aplicável a estas empresas.

Ocorre que as alterações advindas pela nova Lei acabaram deixando a desejar em muitos pontos, sobretudo quanto ao estabelecimento de mecanismos capazes de reduzir os índices de corrupção presente nas licitações das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Isso porque a expectativa gerada quando se teve notícia da tramitação de uma projeto de lei que Regulamentaria as empresas estatais foi uma das melhores, posto que era possível se acreditar que a mudança viria para tentar corrigir os erros mais evidentes e claros.

É certo que houve acréscimos benéficos, tais como a implementação dos modos de disputa, onde a possibilidade de uma disputa fechada pode resultar na escolha de uma proposta com os menores custos possíveis à estatal, assim como a simplificação do próprio procedimento em si, que deu celeridade ao andamento da licitação, podendo-se equipara a disputa de uma estatal dentro do mercado com as demais empresas privadas não sujeitas a licitação.

Mas não restam dúvidas que a prática legislativa necessita passar por uma evolução mais apurada de suas regras, para que se possa adequá-las a realidade da nação, posto que não foram de encontro ao problema deixando mais uma vez brechas à ocorrência de erros.

Ora o Brasil enfrentou nos últimos tempos uma crise lastimável que despencou a economia nacional após a erupção de inúmeros escândalos de corrupção numa das mais importantes empresas estatais que cuida do petróleo nacional, fonte de energia não renovável mais utilizada no país que atualmente é autossuficiente na extração do petróleo que necessita.

Logo, diante de tal realidade é difícil acreditar a edição de um novo diploma legal que surge como um Estatuto das Empresas Estatais, regulando os temas disposto no § 1º do art. 173 da Constituição Federal de 1988, deixou de tratar de aspectos relevantes que

fossem capazes de reverter ou mesmo minimizar a ocorrência de tais ilegalidades nas empresas estatais.

Isso porque era perfeitamente possível que o legislador se dedicasse ao tema, regulando o procedimento com meios que pudesse minimizar a incidência de fraudes nas licitações das empresas Estatais, de modo que a Lei das Estatais foi elaborada sem se preocupar com tal possibilidade.

Não obstante, por mais que a técnica legislativa tenha se mostrado insuficiente à realidade prática, devem-se considerar as inovações da Lei nº 13.303/2016 como benefícios alcançados pelo ordenamento jurídico pátrio, posto que foi estabelecido um novo procedimento para as empresas estatais, suprimindo-se uma omissão legislativa que durou anos.

Assim, conclui-se que a Lei nº 13.303/2016 trouxe crescimento ao ordenamento jurídico pátrio, posto que repaginou o procedimento licitatório no âmbito das empresas Estatais, modificando aspectos práticos capazes de dar celeridade ao procedimento, assim como possibilitando a escolha de proposta mais vantajosa à Empresa Estatal.

Contudo, as inovações legais não supriram a necessidade de criação de mecanismos capazes de reduzir a incidência de fraudes nos procedimentos licitatório, de modo que ainda se faz necessário a continuidade da evolução do ordenamento pátrio para visando a adequação das leis à realidade de nosso país.

## REFERENCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado** – 26 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Regime jurídico das empresas estatais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/44/edicao-1/regime-juridico-das-empresas-estatais>>.

BRASIL. **Lei nº 13.303/2016**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)>. Acesso em 01/10/2018.

CUNHA, Sanches e SOUZA, Renee. **Lei Anticorrupção Empresarial**. Salvador: Ed. Juspodium, 2017

FLORES, Viviani Strogulski. **O cenário das reformas administrativas do Brasil e os desafios das organizações públicas da atualidade**. Disponível em < [https://riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/2824/Artigo\\_VivianiSF\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/2824/Artigo_VivianiSF_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y) >. Acesso em 21 de julho de 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Opin. Publica, Campinas, v. 15, n. 2, Nov. 2009.

FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

FILHO JUSTEN, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

FILHO JUSTEN, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

FILHO JUSTEN, Marçal. **Estatuto Jurídico das empresas estatais [livro eletrônico]: Lei 13.303/2016: “Lei das estatais”** / Marçal Justen Filho, coordenação, -- 1. Ed., -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

FORTINI, Cristina, MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/07/corruptao-licitacoes.pdf> >. Acesso em 05/10/2018.

HOBBS, Thomas. O leviatã. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)>. Acesso em 03/10/2018.

J.P, Lopez-Eliás. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. Mexico D.F: UNAM. 1999.

JÚNIOR CUNHA, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. – 14ª ed. rev. amp. e atua. – Editora JusPodivm: Salvador, 2015.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. – 27ª ed. rev., atual São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 2.a ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de, RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Corrupção e compliance nas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei 13.303/2016)**. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/74808/71636>>. Acesso em 21 de julho de 2018.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera. **A evolução da Licitação**. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em 11/09/2018.

SAID, Enrico Pizao. **A Gestão Público Empresarial e o Objetivo Anticorrupção da Lei 13.303 de 2016**. Disponível em < <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20247/1/GestaoPublicoEmpresarial.pdf>>. Acesso em 17 de julho de 2018.

SILVEIRA, Angélica Moreira Dresch da. **A função consultiva da Advocacia-Geral da União na prevenção da corrupção nas licitações e contratações públicas**. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/16050853.pdf>>. Acesso em 04/10/2018.

ZENI, Andrade. **A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema**. Revista de Administração Pública, 1996, v.30, n.3.