



O instituto da vistoria técnica no rito processual das licitações públicas e a possibilidade de ações cartelizadas: uma análise teórica

Magno Silva

Oficial do Exército (EsAEx); Graduado em Ciências Econômicas (UFPE); Pós-Graduado em Auditoria Interna e Externa (ICAT/UnIDF); Pós-Graduado em Orçamento e Políticas Públicas (UnB); Pós-Graduado em Administração Pública (FGV)

RESUMO

Este texto analisa, teoricamente, a possibilidade de ações do tipo cartel em face do instituto da vistoria técnica nas licitações públicas. Apesar de previsão normativa, a exigência de vistoria técnica nos processos de licitação, sem os pré-requisitos necessários, pode engendrar a formação de conluíus ou cartéis. Os cartéis nas licitações públicas, ainda que de natureza transitória, ferem, gravemente, o princípio da isonomia e o caráter competitivo do certame cujo resultado invalida o rito processual.

Palavras-chave: Licitações públicas. Vistoria técnica. Cartel.

ABSTRACT

This text theoretically analyzes the possibility of cartel-type actions in the face of the technical inspection institute in public bids. Despite a normative forecast, the requirement of a technical visit in the bidding processes, without the necessary prerequisites, can lead to the formation of stunts or cartels. The cartels in the public bids, although of transitory nature, seriously damage the principle of isonomy and the competitive character of the contest whose result invalidates the procedural rite.

Keywords: Public tenders. Technical inspection. Cartel.



1. INTRODUÇÃO

Os processos de licitação pública são consubstanciados por duas grandes fases, uma interna e outra externa. Na fase interna, também chamada de fase operacional ou preparatória, estão inseridas as subfases de especificação do objeto, de planejamento, de estimativa de preços (orçamento), de elaboração do projeto básico, de elaboração do edital, de emissão do parecer jurídico etc. Na fase externa, iniciada após a publicidade, ocorre a revelação, aos pretensos fornecedores, da intenção de determinado órgão ou entidade pública em comprar tal bem ou contratar certo serviço. Nesta fase, acontece uma interação direta entre o setor público e o setor privado com o propósito de selecionar, entre outras coisas, a proposta comercial mais vantajosa.

Inserida na fase externa, está a subfase denominada habilitação¹, cujo principal intento é a verificação dos requisitos de regularidade jurídica, de qualificação técnica, de qualificação econômico-financeira, de regularidade fiscal e de regularidade trabalhista das empresas proponentes à contratação com administração pública e, desta forma, a seleção da licitante que preenche todos os requisitos normativos estabelecidos no ato convocatório².

Neste contexto, como um dos requisitos da qualificação técnica, tem-se o instituto denominado de vistoria técnica³ o qual, entre outras coisas, permite que o licitante retire, previamente, todas as dúvidas relativas ao objeto a ser licitado, isto é, antes da elaboração de sua proposta comercial e da realização do certame.

Os cartéis ou conluios, por seu turno, são acordos ilícitos nos quais as empresas, que deveriam concorrer entre si, tentam “suavizar” ou “neutralizar” a competição e, desta forma, maximizar os seus ganhos (lucros) em detrimento dos consumidores, sejam eles públicos ou privados.

Considerando a ordem econômica vigente⁴, isto é, a livre concorrência, o tino empresarial de maximização de seus lucros e o propósito da administração pública de minimização de seus custos (otimização da economicidade) nas suas despesas, indaga-se: em quais

1 Os requisitos de habilitação nas licitações públicas estão discriminados nos artigos 27 a 32 da Lei nº 8.666/93 c/c o inciso XIII do artigo 4º da Lei nº 10.520/02.

2 A título de registro e informação, ao contrário do que ocorrer nas outras modalidades de licitação, nos pregões (eletrônico ou presencial) há duas singularidades, uma chamada de fase de lances na qual os licitantes podem sistematicamente reduzir seus preços, após a apresentação da proposta inicial, e, outra, chamada de inversão de fases onde somente a documentação do licitante que apresentou o menor preço é verificada. Tais condutas permitem maior celeridade processual e maior economicidade (menor custo) contratual vis-à-vis às demais modalidades de licitação.

3 Consoante o inciso III do artigo 30 da Lei nº 8.666/93 c/c o item 3.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa/SG/MPDG nº 05/17.

4 Acerca da ordem econômica vigente, a CF/88 estabelece o seguinte: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] IV - livre concorrência”.



situações o instituto normativo da vistoria técnica nas licitações públicas pode possibilitar a formação de conluíus ou cartéis? Quais são as possíveis consequências para a gestão pública dos conluíus ou cartéis nas licitações?

O objetivo deste texto materializa-se pela análise e pela identificação das situações nas quais o instituto da vistoria técnica nas licitações públicas pode possibilitar a incidência ou a formação de conluíus ou cartéis.

Destarte, com fulcro na teoria microeconômica e no arcabouço jurídico, identifica e analisa as situações nas quais as possíveis ações de colusão, ainda que instáveis e transitórias, podem se concretizar em decorrência da previsão normativa do instituto da vistoria técnica nas licitações públicas.

2. CONVERGÊNCIA CONCEITUAL CARTEL-CONLUÍO

À luz da teoria microeconômica, o que vem a ser um cartel? O que é um conluio? Há algum tipo de correspondência semântica ou semelhança conceitual entre tais vocábulos?

Colimando as respostas para tais questionamentos, Varian (2012, p. 543) afirma que “quando as empresas se juntam e tentam fixar preços e produção [vendas] para maximizar os lucros do setor, elas passam a ser conhecidas com um cartel. [...] um cartel é apenas um grupo de empresas que se juntam em conluio para se comportar como um monopolista e maximizar a soma de seus lucros”.

Sobre a característica instável dos cartéis, Varian (2012, p. 551) argumenta que o “cartel normalmente será instável no sentido que cada empresa será tentada a vender mais do que o acordo determina sobre sua cota de produção [vendas], se ela achar que as demais empresas não irão reagir” ou retaliar. Em complemento à perspectiva supracitada, Frank (2013, p. 453) explica que “a dificuldade em manter cartéis é que a estratégia dominante para cada membro é trair o acordo”.

Em relação ao conluio, Varian (2012, p. 527) explicita que “em vez de competirem umas com as outras, as empresas podem formar um conluio. Nesse caso, elas podem chegar a um acordo para estabelecer preços e quantidades que maximizem a soma de seus lucros. Esse tipo de conluio é chamado de jogo cooperativo”.

Na perspectiva de Vasconcellos (2002, p. 171), o “cartel é uma organização (formal ou informal) de produtores [ou de fornecedores] dentro de um mesmo setor, que determina a política para todas as empresas do cartel. O cartel fixa preços e a repartição (cotas) do mercado entre as empresas”. Sob a mesma ótica, Nusdeo (2008, p. 279) assevera que o cartel “trata-se de um acordo entre empresas que passam a adotar decisões ou políticas comuns quanto a todos ou a um determinado aspecto de suas atividades”.

Assim, interconectando os conceitos de conluio e cartel, inseridos num ambiente oligopolista, Mansfield (2006, p. 377), afirma o seguinte, *ipsis litteris*:



As condições nas indústrias oligopolistas tendem a promover conluio, uma vez que o número de firmas é pequeno e elas reconhecem sua interdependência. As vantagens do conluio para as firmas parecem óbvias: lucros aumentados, incerteza reduzida e uma melhor oportunidade de evitar a entrada de outras firmas. Arranjos de conluio, porém, muitas vezes são difíceis de manter. Frequentemente, as firmas podem aumentar seus lucros individuais se trapacearem em qualquer acordo de conluio; esses incentivos tornam tais acordos instáveis. E, claro, arranjos de conluio são ilegais [...]. Arranjos de conluios abertos e formais são chamados de cartéis.

Abordando, exclusivamente, o conceito de cartel, Nogami e Passos (2016, p. 645) asseveram que o cartel é “uma organização formal (ou informal) de produtores dentro de um setor. Essa organização formal determina as políticas para todas as empresas do cartel, objetivando aumentar os lucros totais deste. O cartel fixa os preços e/ou as quantidades a serem produzidas [vendidas] por firma do setor”. Neste contexto, Azevedo et al (2007, p. 144) salientam que “fazer um cartel é realizar um acordo entre as empresas participantes de uma mercado – não necessariamente todas”.

Explorando um pouco mais o conceito de cartel como um tipo de conluio, Krugman e Wells (2015, p. 348) relatam que “a forma mais forte de conluio é o cartel, um acordo entre produtores que determina o quanto cada um está autorizado a produzir” ou vender. Nesta senda, Browning e Zupan (2002, p. 270) revelam que “a familiaridade com o modelo de cartel é útil, pois as práticas de conluio existentes nos acordos de cartel podem ser investigadas com ele”. Inseridos nesta perspectiva, Goolsbee, Levitt e Syverson (2018, p. 445) afirmam que o cartel ou conluio é um “comportamento de oligopólio no qual as firmas coordenam e, coletivamente, se comportam como um monopólio, no intuito de obter lucros de monopólio”. Por seu turno, em perfeita harmonia com os autores elencados, Mankiw (2001, p. 353) expressa que um “acordo entre empresas em relação à produção [vendas] e preços é chamado de conluio, e o grupo de empresas que age de comum acordo é um cartel”.

Na perspectiva de Byrns e Stone (1996, p. 254), um cartel “é uma organização por meio da qual seus membros tomam decisões em conjunto, sobre preços e produção [vendas]. Os cartéis usualmente exigem conluio total, embora em uma indústria suficientemente concentrada (duas ou mais firmas), o conluio tácito (não explícito) seja possível”.

Em adição ao arrazoado desenvolvido acerca da conexão ou convergência conceitual entre conluio e cartel, Mochón (2006, p. 153) ressalta que um “conluio é um acordo entre as empresas de um mercado sobre as quantidades que serão produzidas ou sobre os preços que serão cobrados. Um cartel é um grupo de empresas que atuam conjuntamente acordando a quantidade que será produzida e o preço que será cobrado”.

No que tange ao equilíbrio nos acordos envolvendo cartéis, Baye (2010, p. 369) salienta o que segue, *ipsis verbis*:

É fácil sustentar acordos de cartel através de estratégias de punição estabelecidas previamente, quando as organizações sabem (1) quem são os



seus rivais, de forma que sabem quem punir se for necessário; (2) quem são os clientes de seus rivais, de forma que se a punição for necessária, podem roubar esses consumidores, cobrando preços menores; e (3) quando seus rivais se desviam do acordo de cartel, de forma que sabem quando iniciar a punição. Além disso, elas devem (4) estar aptas a punir com sucesso os rivais por se desviar dos acordos de cartel, dado que, se isso não fosse possível, a ameaça da punição não funcionaria.

Assim, com o fulcro na literatura microeconômica, pode-se aprender e chegar a ilação que, conceitualmente, o cartel é um tipo de conluio ou acordo, formal ou informal, caracterizado por uma elevada carga de instabilidade ou transitoriedade.

A duração do acordo ilícito, chamado de cartel ou conluio, é, essencialmente, efêmera podendo, no âmbito das licitações públicas, dada a complexidade do objeto licitado ou da intermitência dos processos de despesa, durar apenas um ou alguns poucos certames.

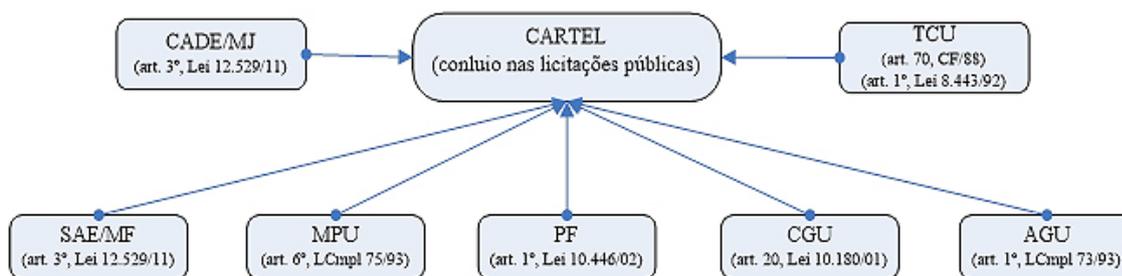
Em síntese, as colusões formadoras de cartéis ou conluios intentam o controle de preços e de quantidades vendidas com o intuito de reduzir a concorrência e gerar lucros característicos de um monopólio para as empresas participantes.

3. ÓRGÃOS PÚBLICOS VERSUS CARTÉIS

Uma das formas de se mensurar a relevância do tema é explicitada por intermédio do número de órgãos públicos envolvidos no acompanhamento, na fiscalização e no combate às ações cartelizadas que afetam tanto o setor público quanto o setor privado no Brasil.

O esquema, a seguir, Figura 1 – Órgãos públicos versus cartel, salienta, por nome e por amparo normativo, os órgãos públicos federais que atuam na restrição às atividades oriundas de cartéis.

Figura 1: Órgãos públicos versus cartéis



Fonte: Concepção do autor

A importância do tema pode, também, ser caracterizada pelo montante de recursos desviados pelos atos ilícitos derivados dos cartéis. Numa estimativa, realizada em 2007, pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, ficou patenteado que “o Brasil tem prejuízos entre R\$ 25 bilhões e R\$ 40 bilhões por ano em consequência da formação de cartéis nas



licitações públicas”. O cálculo elaborado pela SDE mencionou que nos cartéis, tipicamente, ocorre uma margem de sobrepreço entre 25% e 40%⁵, além da constatação que “um terço das compras públicas serem dependentes de fornecedores em mercados muito concentrados, com estrutura propícia à conduta combinada entre empresas que deveriam concorrer”.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

Sem se descurar da conexão ou convergência conceitual entre conluio e cartel, exposta acima, traça-se, a seguir, um panorama teórico-normativo, não exaustivo, relacionado à questão da competitividade nos certames, à exclusividade na elaboração e na apresentação das propostas comerciais, ao sigilo, à vistoria técnica nas licitações, à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e às possíveis ações de conluio ou cartéis.

4.1 COMPETIÇÃO, SIGILO E EXCLUSIVIDADE NAS PROPOSTAS COMERCIAIS

O princípio da isonomia e, por decorrência, o da competitividade, evidenciam que, nas aquisições ou nas contratações de cunho governamental, a independência e a autonomia na elaboração das propostas comerciais das empresas licitantes devem sempre prevalecer. Nenhuma conduta que viole a competição, sob o risco de não se selecionar a proposta mais vantajosa para administração pública, principalmente em termos de custos, pode ser tolerada.

Finalizando uma “competição limpa” nas licitações públicas, o Decreto-Lei nº 2.848/40, Código Penal, tipifica como crime o ato de “Art. 326 - Devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo”. Inserido na perspectiva de lisura dos gastos governamentais, a Lei nº 4.717/65, que regula a ação popular, impõe o seguinte:

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º. [...] III - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando: [...] b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo; c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição⁶.

5 Consoante a Portaria nº 1.077, de 30 de maio de 2007, do Ministério da Justiça.

6 Consoante Lei nº 4.717/65, *in verbis*: “Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos”.



Neste contexto, referindo-se à questão do sigilo e da isonomia processual, a Lei nº 8.666/93, lei de licitação e contratos administrativos, salienta, *in verbis*:

Art. 3º [...] § 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

[...]

Art. 44. [...] § 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Então, com o fito de que não seja restringida a competição, a Lei nº 10.520/02, que institui a modalidade de licitação pregão, estabelece o seguinte: “Art. 3º A fase preparatória [fase interna] do pregão observará o seguinte: [...] II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”.

Em fina sintonia com a lei supramencionada, concernente à restrição à competitividade, o Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão eletrônico, assinala que:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

Ainda no que tange aos pregões, à concepção do princípio da competitividade e à obtenção do melhor (menor) preço nas despesas públicas, o Decreto nº 3.555/00, que aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns, relata que:

Art. 4º A licitação na modalidade de pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas. Parágrafo único. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Com propósito similar, ou seja, não obliterar a competitividade dos certames, o Anexo V, diretrizes para elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR), da Instrução



Normativa nº 5/17, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece, *in verbis*: “1.1. São vedadas especificações que: a) por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico”.

Assim, as propostas comerciais devem ser elaboradas exclusivamente pela empresa licitante sem conchavos ou quaisquer tipos de conluio, a fim de se preservar à isonomia e à competitividade nos certames.

Dessa preocupação governamental, engendrou-se a Instrução Normativa/SLTI/MP nº 02/09, declaração de elaboração independente de proposta em procedimentos licitatórios⁷, cujo objetivo consiste em fazer com que a empresa licitante declare e cumpra que a sua proposta comercial foi elaborada de maneira independente, autônoma e sem quaisquer ajuda ou auxílio, direta ou indiretamente, de potenciais concorrentes.

Em nenhum momento, pode-se violar a isonomia e, por decorrência, a competitividade do certame, caso contrário, fica destruída a lisura processual e configurado o conluio ou cartel com os potenciais danos ao erário.

4.2 VISTORIA TÉCNICA

Dentro do rito processual das licitações públicas, a vistoria técnica insere-se na etapa de habilitação (fase externa), especificamente na qualificação técnica a qual colima às empresas, participantes da licitação, à dissipação de quaisquer dúvidas sobre o objeto licitado, também almeja evitar que a empresa, após a assinatura contratual, alegue desconhecer particularidades

7 A referida Instrução Normativa prevê o seguinte: Identificação da Licitação (Identificação completa do representante da licitante), como representante devidamente constituído de (Identificação completa da licitante ou do Consórcio) doravante denominado (Licitante/Consórcio), para fins do disposto no item (completar) do Edital (completar com identificação do edital), declara, sob as penas da lei, em especial o art. 299 do Código Penal Brasileiro, que: (a) a proposta apresentada para participar da (identificação da licitação) foi elaborada de maneira independente (pelo Licitante/Consórcio), e o conteúdo da proposta não foi, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, informado, discutido ou recebido de qualquer outro participante potencial ou de fato da (identificação da licitação), por qualquer meio ou por qualquer pessoa; (b) a intenção de apresentar a proposta elaborada para participar da (identificação da licitação) não foi informada, discutida ou recebida de qualquer outro participante potencial ou de fato da (identificação da licitação), por qualquer meio ou por qualquer pessoa; (c) que não tentou, por qualquer meio ou por qualquer pessoa, influir na decisão de qualquer outro participante potencial ou de fato da (identificação da licitação) quanto a participar ou não da referida licitação; (d) que o conteúdo da proposta apresentada para participar da (identificação da licitação) não será, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, comunicado ou discutido com qualquer outro participante potencial ou de fato da (identificação da licitação) antes da adjudicação do objeto da referida licitação; (e) que o conteúdo da proposta apresentada para participar da (identificação da licitação) não foi, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, informado, discutido ou recebido de qualquer integrante de (órgão licitante) antes da abertura oficial das propostas; e (f) que está plenamente ciente do teor e da extensão desta declaração e que detém plenos poderes e informações para firmá-la.



(peculiaridades) do objeto e, com isso, solicite a revisão ou o equilíbrio econômico-financeiro da equação contratual, ou seja, onere o contrato.

Neste contexto, a Lei nº 8.666/93, ressalta que:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
[...] III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Na vereda da Lei nº 8.666/93, o Anexo VII-A, diretrizes gerais para elaboração do ato convocatório, da Instrução Normativa nº 5/17, supracitada, explicita o seguinte:

3. Das condições de participação no processo licitatório: [...] 3.3. Disposição de que, se for estabelecida a exigência de realização de vistoria pelos licitantes, esta deverá ser devidamente justificada no Projeto Básico ou Termo de Referência, e poderá ser atestada por meio de documento emitido pela Administração ou declaração do licitante de que conhece as condições locais para execução do objeto.

Aprofundando a análise sobre o conceito e a finalidade da vistoria técnica, o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010, p. 424), salienta o seguinte, *in verbis*:

Para efeito de qualificação técnica, poderá ser exigida, quando for o caso, comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações relativas ao objeto licitado. Vistoria ou visita técnica deve ser feita pelo licitante, ou por seu representante legal, em horário definido no ato convocatório e preferencialmente em companhia de servidor do órgão/entidade contratante designado para esse fim. De acordo com o inciso III do art. 30 da Lei de Licitações, a declaração de vistoria do local do cumprimento da obrigação deverá ser fornecida pela Administração. Nada obstante, em virtude do conteúdo do documento, não há óbices a que essa declaração seja elaborada pelo licitante e, após a vistoria, visada pelo órgão/entidade contratante.

Na senda do instituto da vistoria técnica nas licitações públicas, Mendes (2013, p.619), afirma que:

A previsão da realização da vistoria técnica é condição que integra, sob o ponto de vista legal, as exigências relativas à habilitação. No entanto, o que determina a previsão de realização da referida vistoria técnica é o tipo de objeto/encargo que será contratado. Assim, não são todos os encargos que determinam a necessidade de que o interessado realize vistoria técnica para formatar sua proposta. Portanto, em razão do planejamento e em função do tipo de encargo que será assumido pelo futuro contratado, é dever da



Administração viabilizar a visita, salvo se houver razão de ordem técnica que justifique a sua não viabilidade.

Prosseguindo, Mendes (2013, p. 621), assevera que, *in verbis*:

A ideia de vistoria técnica é possibilitar aos licitantes que avaliem as condições do local em que executarão o encargo, de maneira a fixar seus preços. Essa exigência traz segurança para a Administração, na medida em que o atestado fornecido por ela indica que o futuro contratado está ciente das reais condições locais de execução do objeto.

Assim, diante das considerações supracitadas, uma das hipóteses sobre a qual se pode lançar mão da vistoria técnica é a contratação de serviços técnicos de grande complexidade⁸ e/ou de expressivo valor monetário. Apesar de a lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 8.666/93, não fazer nenhum tipo de distinção ou de pressuposição, existe uma plausibilidade justificável sob tais condições.

Então, durante o planejamento das licitações, ante a complexidade, o valor expressivo ou a peculiaridade técnica do objeto a ser licitado, decide-se, motivadamente, pela exigência ou não da vistoria técnica.

4.3 VISTORIA TECNICA SOB A ÓTICA DO TCU

Na perspectiva do Tribunal de Contas da União (TCU), demonstrada por intermédio de seus acórdãos, o instituto da vistoria técnica, não obstante a sua previsão normativa, pode engendrar, entre outros, dois óbices. O primeiro relaciona-se com a possibilidade de restrição à competitividade e o segundo, interligado ao primeiro, com a faculdade de ações do tipo conluio ou cartel, ainda que de caráter efêmero.

Assim, não se descurando do que impõem as normas vigentes sobre a competitividade nos processos licitatórios, entre elas, a Lei nº 8.666/93, lei de licitações e contratos administrativos, *in verbis*:

Art. 3º [...] § 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante

8 De acordo com a Lei nº 8.666/93 “Art. 30. [...] § 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais”.



para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Não se olvidando também do Decreto nº 5.450/05, o qual regula o pregão na forma eletrônica e se refere à competição nos certames com o seguinte teor, *ipsis litteris*:

Art. 5º A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Parágrafo único. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

Destarte, neste panorama, intentando evitar possíveis restrições à competição nas licitações públicas, facultadas pelo instituto da vistoria técnica, o Acórdão nº 15.719/2018 – TCU – 1ª Câmara, faz a seguinte orientação, *in verbis*:

9.2. [...] a vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, fundamentadamente, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.

Com idêntico propósito, ou seja, neutralizar ou, pelo menos, mitigar as possíveis tentativas de frustrar o caráter competitivo do certame, por meio do aumento do custo de participar de um processo de licitação e seus reflexos sobre a respectiva proposta comercial, o Acórdão nº 5.966/2018 – TCU – 2ª Câmara, ressalta que, *ipsis verbis*:

9.3.2. a exigência de visita técnica como requisito de habilitação, quando não justificada pelas peculiaridades do objeto, restringe indevidamente a competitividade, em afronta ao art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993, e, nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configura indispensável, o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra.

O aumento do custo supracitado, com reflexo sobre o valor da proposta comercial, pode ser materializado em razão da necessidade de deslocamento, de hospedagem e/ou de contratação, antes da assinatura contratual, de um profissional para realizar a visita técnica quando o local ou o objeto de vistoria ficar fora da sede da empresa licitante, por exemplo.



Outro estorvo, que também se relaciona com a restrição à competitividade, cujo resultado pode ser danoso ao processo licitatório em face da execução da vistoria técnica sem as cautelas pertinentes, é a possibilidade de conluio ou cartel, ainda que a sua natureza seja transitória.

A respeito desta possibilidade, o Acórdão nº 2.552/2017 – TCU – Plenário propala que “9.3.7. a exigência, [...], de que a visita ao local dos serviços seja feita pelo Responsável Técnico da empresa e de forma coletiva, em um único dia e horário, facilita a ocorrência de ajuste entre competidores”, ou seja, favorece a formação de colusão do tipo cartel.

A faculdade de conluio vis-à-vis a instituição da vistoria técnica nas licitações públicas sem os controles devisos, também é propagada pelo Acórdão nº 341/2015 – TCU – Plenário nos seguintes termos: “9.3. [...], abstenham-se de exigir visita técnica em único dia e horário como requisito de qualificação técnica de licitantes, reservando-a apenas para os casos justificadamente excepcionais”.

Apreende-se, desta maneira, que as ações do tipo cartel, ainda que instáveis e de curta duração, são “facilitadas” pelo advento do instituto da vistoria técnica sem os pré-requisitos necessários e ferem, mortalmente, a competição isonômica entre os interessados em contratar com o poder público. Em função disto, o TCU, em seus acórdãos, reiteradamente, tem rechaçado quaisquer atos ou situações que possam contribuir para materializar tais colusões.

Assim, neste horizonte, alinhado aos acórdãos supracitados, sobressai o Acórdão nº 1.023/2013 – TCU – Plenário o qual, para inibir os possíveis intentos de conluios nos certames, faz o apontamento a seguir: “9.5. [...] foi estipulado um único horário, data e local para a visita técnica dos licitantes, o que possibilita dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes e contraria reiterada jurisprudência desta Corte de Contas”.

Em complemento ao exposto pelo Acórdão nº 1.023/2013 – TCU – Plenário, retomado, o Acórdão nº 7.065/2010 – TCU – 2ª Câmara impele aos jurisdicionados que “9.5.4. evite agendar visita técnica no mesmo horário e local para todos os licitantes, pois o procedimento é capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes” e, desta forma, facultar a formação de acordos ilícitos do tipo cartel.

Da leitura e compreensão da jurisprudência do TCU, percebe-se que o instituto da vistoria técnica, sem os cuidados necessários, frustra o caráter competitivo do certame, atenta contra a isonomia processual e possibilita a formação de carteis, ainda que de natureza instável e transitória.

4.4 CARTEL NAS PERSPECTIVAS DA SDE E DO CADE⁹

Em complemento à explanação contida no tópico convergência conceitual entre conluio e cartel, explicitado no início deste texto, a Cartilha como atuar em conformidade com a lei de defesa da concorrência da SDE/MJ (2009, p. 5), salienta que “o cartel é a mais grave lesão à concorrência”,

9 CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), MJ (Ministério da Justiça) e SDE (Secretaria de Direito Econômico).

posto que, entre outras coisas, segundo Gonçalves e Rodrigues (2009, p. 214), “a cartelização eleva, de modo anormal, os lucros do setor” privado em detrimento do setor público. Assim, alicerçado na teoria econômica, Souza (2007, p. 105) revela que um “cartel é uma união de firmas oligopolistas com o fim de evitar competição e maximizar lucro no nível individual”.

Conforme Gonçalves e Rodrigues (2009, p. 215), “quando um grupo de empresas consegue sustentar a existência de um cartel, o lucro para o conjunto delas é bem alto (já que unidas, elas formam um monopólio)”.

Em adição à ideia de que as ações cartelizadas resultam numa solução monopolística, ou seja, num maior preço e numa menor quantidade transacionada, Nicol (1989, p. 243) afirma que “a união dos produtores de um setor para, através da fixação de quotas para cada um (ou alternativamente de um preço comum), auferirem conjuntamente os lucros de um monopólio” é ineficiente para o conjunto sociedade.

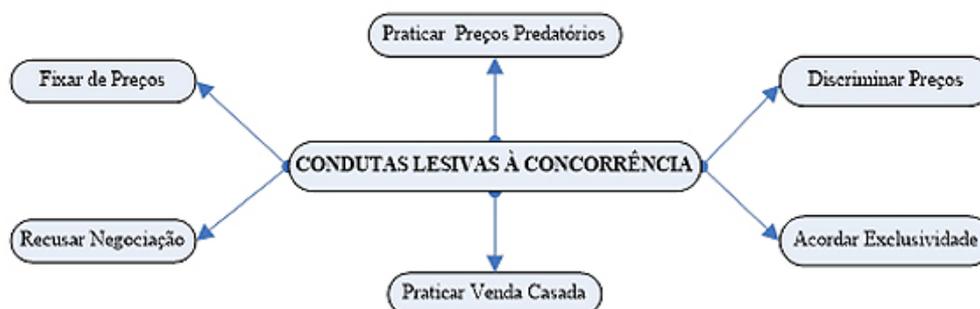
Nesta conjuntura, pode-se mencionar, de forma consistente e rebuscada, consoante o Guia prático do CADE (2003, p. 23), que o conluio ou cartel “visa, por meio de cooperação explícita ou implícita entre os principais participantes do mercado, uniformizar preços, dividir clientes e acordar outras políticas comerciais, com o objetivo de obter lucros semelhantes aos de monopólio”.

Complementando a assertiva, constante no guia prático do CADE, a Cartilha combate a cartéis e programa de leniência do CADE (2009, p. 25) discorre, *in verbis*:

Um cartel pode envolver as seguintes práticas: (a) fixação de preços, por meio da qual as partes definem, direta ou indiretamente, os preços a serem cobrados no mercado; (b) estabelecimento de restrições / quotas na produção, que envolve restrições à oferta ou produção de bens ou serviços; (c) adoção de prática concertada com concorrente em licitações públicas (e.g., combinação quanto ao teor de cada uma das propostas); e (d) divisão / alocação de mercados por áreas ou grupos de consumidores.

A título de conhecimento e exposição visual, a Figura 2 – Condutas lesivas a concorrência, sem esgotar todos os casos, esquematiza e ressalta alguns exemplos de condutas que potencialmente podem lesar a concorrência.

Figura 2 – Condutas lesivas à concorrência



Fonte: Concepção do auto



Assim, no que tange aos resultados nocivos dos conluíus ou cartéis nas licitações, o Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação da SDE/MJ (2008, p.10) explana que “o resultado sempre é o aumento dos preços pagos pela Administração e a consequente transferência ilegítima de recursos para os membros do cartel”. O documento supracitado, o Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação da SDE/MJ (2008, p. 4), também salienta, *in verbis*:

Os cartéis em licitações prejudicam substancialmente os esforços do Estado Brasileiro em empregar seus recursos no desenvolvimento do país, ao beneficiar indevidamente empresas que, por meio de acordo entre si, fraudam o caráter competitivo das licitações. Ainda que a Administração busque racionalizar suas compras por meio de controles orçamentários mais estritos e de melhoria nas formas de contratação – como por meio do uso do pregão eletrônico –, isso não impede a ação dos cartéis, que provocam transferência indevida de renda do Estado para as empresas.

Referente às consequências mais impactantes dos cartéis sobre as licitações públicas, o Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação da SDE/MJ (2008, p. 8) franqueia o que segue, *ipsis litteris*:

Cartéis são considerados a mais grave lesão à concorrência porque prejudicam seriamente os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis. Ao artificialmente limitar a concorrência, os membros de um cartel também prejudicam a inovação, impedindo que novos produtos e processos produtivos surjam no mercado. Cartéis resultam em perda de bem-estar do consumidor e, no longo prazo, perda de competitividade da economia como um todo.

Percebe-se, então, que, primordialmente, os conluíus ou acordos ilícitos do tipo cartel, no âmbito das licitações públicas, intentam, sobretudo, violar a isonomia e fraudar a concorrência em detrimento dos princípios jurídico-administrativos da economicidade e da eficiência, apropriando ou transferindo, de maneira ilícita, os escassos recursos do setor público para a iniciativa privada.

Neste contexto, a possibilidade de formação de cartéis, ainda que de natureza efêmera, surge, por exemplo, quando os planejadores da licitação pública não se atentam para a necessidade de segregar as funções entre os responsáveis por conduzir o certame e os responsáveis por acompanhar as empresas licitantes durante a visita técnica, permitindo que os membros da comissão de licitação ou pregoeiro conheçam, antecipadamente, as empresas interessadas em participar da licitação.

Outra precaução que se faz mister, cujos planejadores do processo de licitação não podem olvidar, diz respeito às datas e aos horários das visitas técnicas os quais devem ser estabelecidos de maneira que as empresas licitantes façam, individualmente, as vistorias



técnicas, ou seja, que se evite o encontro e o conhecimento, prévio, entre os possíveis proponentes comerciais.

4.5 CARTEL NA ESTRUTURA NORMATIVA

No âmbito normativo, objetivando coibir ações cartelizadas, a Lei nº 12.529/11, que, entre outras coisas, estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), salienta, *ipsis verbis*:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; II - dominar mercado relevante de bens ou serviços; III - aumentar arbitrariamente os lucros; e IV - exercer de forma abusiva posição dominante. [...] § 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma: a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente; b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços; c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos; d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública; II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes.

Perseguindo o intento de restringir a formação de conluio ou cartéis, a Lei nº 8.137/90, que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, assevera que:

Art. 4º Constitui crime contra a ordem econômica: [...] II - formar acordo, convênio, ajuste ou aliança entre ofertantes, visando: a) à fixação artificial de preços ou quantidades vendidas ou produzidas; b) ao controle regionalizado do mercado por empresa ou grupo de empresas; c) ao controle, em detrimento da concorrência, de rede de distribuição ou de fornecedores.

Desta forma, no contexto de combate aos conluios ou cartéis nas licitações públicas, a Lei nº 8.666/93, lei de licitações e contratos administrativos, esclarece que configura crime, *in verbis*:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:



[...]

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

I - elevando arbitrariamente os preços; [...] V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato.

Ainda, no contexto das licitações públicas, com o propósito de evitar colusões ou conluíus do tipo cartel, entre outros acordos ilícitos, a Lei nº 12.846/13, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, salienta, entre outras coisas, que:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: [...] IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; [...] c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente.

Com idêntico ímpeto, ou seja, o combate às condutas que podem causar danos ao erário, tais como as ações derivadas de cartéis, a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, estabelece o seguinte, textualmente:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei¹⁰, e notadamente: [...] V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; [...] VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou

10 Segundo a Lei nº 8.429/92, *in verbis*: “Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”.



dispensá-lo indevidamente; [...] XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente.

Diante os normativos supracitados, nota-se que os atos advindos de ações cartelizadas no âmbito das licitações públicas, sejam eles oriundos da instituição de vistorias técnicas ou não, além de violar os preceitos relativos à isonomia e à concorrência das despesas, encarecendo, artificialmente, os preços contratados pelo poder público, podem causar danos ao erário com as possíveis consequências penais, administrativas e cíveis.

Neste contexto, a exigência de visita técnica nos editais de licitação, deve, sempre, ser justificada (motivada) e precedida dos cuidados pertinentes.

5. CONCLUSÃO

A vistoria técnica, mesmo sendo um critério constituinte de habilitação, previsto no inciso III do Artigo 30 da Lei nº 8.666/93, ou seja, mesmo tendo “força e amparo legal”, necessita ser observada e empregada com ressalvas por facultar, ou melhor, por favorecer o surgimento de conluíus ou acordos ilícitos denominados cartéis.

Não obstante servir ao propósito de informar e dirimir as dúvidas dos potenciais competidores acerca de pontos obscuros, ambíguos ou mal esclarecidos no edital de licitação, fazendo-os conhecer melhor o objeto licitado e, conseqüentemente, constituir e ofertar um preço mais próximo ao vigente no mercado, é necessário ter alguns cuidados na exigência e na condução da vistoria técnica.

Assim, a despeito das possíveis benesses em prol da gestão da coisa pública, o estabelecimento desatento do instituto da vistoria técnica pode ter um efeito contraproducente, ensejando, como já salientado, o surgimento de cartéis, caso não sejam tomadas algumas medidas precatadas.

Entre tais medidas, cita-se: (a) o estabelecimento da segregação de funções, não permitindo que, durante a execução da vistoria, os componentes da comissão de licitação ou o pregoeiro identifiquem, antecipadamente, os representantes das potenciais empresas licitantes; (b) a execução da visita técnica em horários e datas diferentes para que os diversos licitantes possam fazer a vistoria individualmente. Tal medida, colima impedir que os futuros concorrentes se conheçam, antes do certame, e, desta forma, que o sigilo das propostas comerciais possa ser violado ou que acordos ilícitos venham a ser engendrados; e (c) para obras e serviços mais simples, deve-se substituir o instituto da vistoria técnica por uma “declaração formal”, cujo licitante expresse, explicitamente, ter pleno conhecimento do objeto a ser licitado e afirme que não solicitará revisão contratual (reequilíbrio econômico-financeiro) após a assinatura da avença.

Em alguns os casos, pode-se, também, em vez de “obrigar”, facultar, no ato convocatório, que, mediante solicitação prévia e agendamento individual, os pretensos licitantes façam a vistoria



técnica. Todos esses cuidados almejam inibir ou, pelo menos, mitigar o advento de colusões do tipo cartel, ainda que transitórias, no ambiente das compras públicas.

Os cartéis ou conluios que porventura se concretizam no âmbito das despesas governamentais, burlam as regras da isonomia, da competição e da economicidade dos certames, transferindo, ilegalmente, os parcos recursos do setor público para o setor privado. Tais acordos ilícitos, além de fomentar uma pseudoconcorrência, podem dar causa, dolosa ou culposamente, por intermédio do instituto da vistoria técnica, exigido nos editais de licitação sem as cautelas necessárias, a um expressivo dano ao erário.

Cingido nestas circunstâncias, o instituto da vistoria técnica, aplicado sem os cuidados supracitados, pode originar conluios do tipo cartel, ainda que instáveis, causando prejuízos significativos aos escassos recursos públicos.

6. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Paulo Furquim de *et al.* **Introdução a economia**. São Paulo: Atlas, 2007.

BAYE, Michael R. **Economia de empresa e estratégia de negócio**. 6 ed. Porto Alegre, AMGH, 2010.

BYRNS, Ralph T; STONE, Gerald W. **Microeconomia**. São Paulo, Makron Books, 1996.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria nº 1.077, de 30 de maio de 2007. Outorga à Coordenação Geral de Análise de Infrações no setor de Compras Públicas a incumbência de promover investigações de cartéis em segmentos econômicos afetados pela prática, com o objetivo de intensificar e ampliar o combate ao conluio em licitações, nos níveis federal, estadual e municipal. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idado/22522>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA. **Guia prático do CADE: a defesa da concorrência no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555compilado.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:



<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em 17 dez. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 31 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 23 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002**. Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do artigo 144 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10446.htm>. Acesso em 3 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.



Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilado.htm>. Acesso em: 2 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990**. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Defesa da concorrência no judiciário**. Brasília: SDE/MJ, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Combate a cartéis e programa de leniência**. 3 ed. Brasília: SDE/MJ, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Combate a cartéis na revenda de combustíveis**. Brasília: SDE/MJ, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Combate a cartéis em sindicatos e associações: como atuar em conformidade com a lei de defesa da concorrência**. Brasília: SDE/MJ, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Combate a cartéis em licitações: guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação**. Brasília: SDE/MJ, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria nº 1077, de 30 de maio de 2007**. Outorgar à Coordenação Geral de Análise de Infrações no setor de Compras Públicas a incumbência de promover investigações de cartéis em segmentos econômicos afetados pela prática, com o objetivo de intensificar e ampliar o combate ao conluio em licitações, nos níveis federal, estadual e municipal. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/22522>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Instrução Normativa nº 02, de 16 de setembro de 2009**. Estabelece a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Elaboração Independente de Proposta, em procedimentos licitatórios, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=265>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017**, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob



o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 15719/2018 - TCU – 1ª Câmara**. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília, 4 de dezembro de 2018. Diário Oficial da União, 18 de dezembro de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5966/2018 - TCU – 2ª Câmara**. Relator: Ministra Ana Arraes. Brasília, 17 de julho de 2018. Diário Oficial da União, 23 de julho de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2552/2017 - TCU - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 14 de novembro de 2017. Diário Oficial da União, 24 de novembro de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 341/2015 - TCU - Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 4 de março de 2015. Diário Oficial da União, 12 março de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1023/2013 - TCU - Plenário**. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília, 24 de abril de 2013. Diário Oficial da União, 10 de maio de 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 7065/2010 - TCU – 2ª Câmara**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 23 de novembro de 2010. Diário Oficial da União, 2 dez. 2010.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de licitações e contratos: orientações e jurisprudência** do TCU. 4 ed. Brasília: Senado Federal, 2010.

BROWNING, Edigar K; ZUPAN, Mark A. **Microeconomia: teoria prática**. Rio de Janeiro: LTC editora, 2002.

FRANK, Robert H. **Microeconomia e comportamento**. 8 ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

GALVÃO, Arnaldo. **Ação de cartéis provoca prejuízo de R\$ 40 bi por ano em compras públicas**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/478633/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

GONÇALVES, Carlos Eduardo Sorares; RODRIGUES. Mauro. **Sob a lupa do economista: uma análise econômica sobre bruxaria, futebol, bilheteria de cinema e outros temas inusitados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GOOLSBEE, Austan; LEVITT, Steven; SYVERSON, Chad. **Microeconomia**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

LULA, Edla. **Cartéis nas licitações públicas dão prejuízo ao governo de até R\$ 40 bilhões, estima secretaria**. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/>>



noticia/2007-05-30/carteis-nas-licitacoes-publicas-dao-prejuizo-ao-governo-de-ate-r-40-bilhoes-estima-secretaria>. Acesso em: 9 jan. 2017.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MANSFIELD, Edwin. **Microeconomia: teoria e aplicações**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENDES, Renato Geraldo (Coord.). **Lei de licitações e contratos anotada – notas e comentários à lei nº 8.666/93**. 9 ed. Curitiba: Zênite, 2013.

MOCHÓN, Francisco. **Economia: teoria e prática**. 5 ed. São Paulo, McGraw Hill, 2006.

NICOL, Robert. **Microeconomia**. São Paulo: Atlas, 1989.

NOGAMI, Otto; PASSOS, Carlos Roberto Martins. **Princípios de economia**. 7 ed. São Paulo, Cengage Learning, 2016.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Economia básica**. São Paulo: Atlas, 2007.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. 8 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia: micro e macro**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.



Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.