

## **A VULNERABILIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: O PAPEL DOS CARTÉIS E CONLUIOS NA DISTORÇÃO DA CONCORRÊNCIA E SEUS IMPACTOS NO SETOR PÚBLICO E ENGENHARIA**

**Sumário:** RESUMO. INTRODUÇÃO. 1. CONTEXTO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL. 1.1. Conceito e Relevância das Licitações no Setor Econômico. 1.2. O Papel das Licitações na Promoção da Livre Concorrência e sua Importância Econômica. 1.3. Fragilidades da Administração Pública e a Institucionalização das Práticas de Fraude. 2. A FORMAÇÃO DE CARTÉIS E CONLUIOS EM LICITAÇÕES. 2.1. Mecanismos de Conluio e Manipulação de Licitações. 2.1.1. Modus Operandi e Estratégias Utilizadas pelos Cartéis. 2.1.2. A Influência da Estrutura de Mercado na Formação de Cartéis. 2.2. Impactos das Práticas de Cartel no Setor de Obras e Engenharia. 2.2.1. Consequências Econômicas para o Setor Público. 3. MEDIDAS PUNITIVAS E PREVENTIVAS CONTRA A CARTELIZAÇÃO. 3.1 Medidas Punitivas contra a cartelização. 3.2 Medidas preventivas e as três linhas de defesa. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**JHEMILLY KETHELYN DE SOUZA MARQUIZA<sup>1</sup>**

**Orientador: Prof. Bruno Marini**

### **RESUMO**

Este artigo examina a formação de cartéis e conluios em processos licitatórios, com foco no setor de obras e engenharia, abordando seus impactos econômicos e as fragilidades da Administração Pública. A Lei de Licitações nº 14.133/2021, ao passo que busca assegurar a eficiência e transparência nos processos de contratação pública, muitas vezes se mostra vulnerável a práticas ilícitas que comprometem a livre concorrência. A formação de cartéis subverte os princípios da economicidade, inovação e competitividade, gerando superfaturamentos e prejuízos significativos ao erário. O estudo investiga como essas práticas afetam o mercado, o orçamento público e a qualidade das obras contratadas, destacando a necessidade de implementação de medidas preventivas e punitivas mais robustas, além de melhorias na fiscalização estatal. Propõe-se, ainda, a adoção de mecanismos como o modelo

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Faculdade de Direito (FADIR).

das "Três Linhas de Defesa", associado à fiscalização externa, como forma de mitigar a vulnerabilidade das licitações públicas e proteger o interesse coletivo.

## **PALAVRAS CHAVE**

Administração Pública, obras e serviços de engenharia. Cartelização, fraudes e conluio em licitações Públicas. Direito Administrativo.

## **ABSTRACT**

This article examines the formation of cartels and collusion in public procurement processes, focusing on the construction and engineering sector, addressing its economic impacts and the weaknesses of Public Administration. Although Brazil's Bidding Law nº 14.133/2021 aims to ensure efficiency and transparency in public contracting processes, it often proves vulnerable to illicit practices that compromise free competition. Cartel formation undermines the principles of economic efficiency, innovation, and competitiveness, resulting in overpricing and significant financial losses for the public treasury. The study investigates how these practices affect the market, public budgets, and the quality of contracted works, highlighting the need for more robust preventive and punitive measures, as well as improvements in state oversight. The article proposes the adoption of mechanisms such as the "Three Lines of Defense" model, combined with external auditing, as a way to mitigate the vulnerability of public procurement and protect the public interest.

## **KEYWORDS**

Public Administration, engineering works and services. Cartelization, fraud, and collusion in public procurement. Administrative Law.

## **INTRODUÇÃO**

O processo de licitação pública no Brasil desempenha um papel essencial na administração dos recursos públicos, promovendo a interação entre o Estado e o setor privado para a contratação de bens, serviços e obras. Por meio desse mecanismo, regulado pela Lei nº 14.133/2021, busca-se garantir a transparência, a isonomia e a eficiência nas contratações, assegurando que os interesses da administração pública sejam atendidos de maneira equitativa e vantajosa. No entanto, apesar de sua relevância, o processo licitatório encontra-se

frequentemente vulnerável a práticas ilícitas, como a formação de cartéis e conluíus entre empresas concorrentes.

O presente artigo busca analisar o impacto dessas práticas no setor de obras e engenharia, um dos segmentos mais sensíveis a fraudes devido à magnitude dos contratos envolvidos e à complexidade técnica das obras. A formação de cartéis, em particular, constitui uma grave ameaça à integridade do processo licitatório, subvertendo princípios fundamentais da livre concorrência e da economicidade. Empresas que deveriam competir em igualdade de condições coordenam suas ações para manipular o resultado das licitações, prejudicando não apenas a administração pública, mas também a sociedade como um todo.

A análise crítica aqui proposta examina os efeitos econômicos e estruturais da cartelização, destacando como essa prática impacta o orçamento público, a qualidade das obras executadas e a inovação no setor de engenharia. Ao abordar essas questões, este artigo também discute as fragilidades do sistema licitatório e a necessidade de adoção de medidas preventivas e de fiscalização mais rigorosas para mitigar os danos causados por essas práticas.

Portanto, o presente estudo tem como objetivo oferecer uma reflexão sobre as falhas no sistema licitatório brasileiro, com foco nas licitações de obras públicas, e propor estratégias para o fortalecimento da competitividade e da integridade dos processos, de modo a garantir que o erário seja protegido e que a sociedade receba serviços de qualidade.

## **1 CONTEXTO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL**

No Brasil, as licitações públicas possuem uma função crucial na gestão dos recursos estatais e na interação da Administração Pública com o setor privado. Como uma das principais ferramentas de governança, as licitações têm por objetivo regulamentar as contratações realizadas pela Administração, garantindo que o processo ocorra de forma transparente, isonômica e eficiente. O procedimento licitatório é uma exigência imposta pela legislação brasileira, sendo disciplinado pela Lei nº 14.133/21, que está fundamentada em diversos princípios.

As licitações públicas são essenciais não apenas para assegurar que a Administração obtenha bens e serviços em condições vantajosas, mas também para promover a competitividade no mercado. Através desse procedimento, o Estado atua como um dos maiores demandantes de bens e serviços, impactando diretamente setores como infraestrutura, saúde,

educação e segurança pública. Além disso, as contratações públicas funcionam como um mecanismo para dinamizar a economia, gerando empregos, estimulando empresas e contribuindo para o desenvolvimento local e nacional.

Nesse sentido, as contratações públicas não são apenas um procedimento administrativo burocrático, mas sim um instrumento de regulação econômica e política que visa assegurar o equilíbrio entre o interesse coletivo e a competitividade no mercado. Contudo, o sucesso desse mecanismo depende da implementação de controles rigorosos e de uma gestão eficiente, capaz de mitigar as fraudes e garantir a integridade do processo.

### **1.1 Conceito e Relevância das Licitações no Setor Econômico**

Dentro das relações de mercado no Brasil, a Administração Pública possui um papel primordial na execução de políticas, planos e metas governamentais. Insta ressaltar que, para o pleno funcionamento de seus órgãos e entidades, tanto da administração direta quanto indireta, é imprescindível que o Estado contrate bens e serviços. Nesse contexto, a licitação surge como o principal instrumento regulador dessas aquisições.

A licitação é um processo normatizado que exige da Administração Pública a adoção de procedimentos rigorosos, transparentes e isonômicos na contratação de obras, serviços, locações ou na alienação de bens. Victor Aguiar J. de Amorim, ao tratar do tema, aponta que:

A licitação pode ser compreendida como o procedimento administrativo formal pelo qual, sob determinação legal, uma pessoa governamental, com base em condições previamente estipuladas e em observância aos princípios da Administração Pública, busca selecionar a proposta mais vantajosa para a consecução de uma pretensão contratual voluntária (AMORIM, 2019, p. 23).

Para entender a relevância da licitação no contexto econômico, é necessário elucidar que, esse processo de aquisição impacta diretamente o setor privado. Como um dos maiores consumidores de bens e serviços, o Estado fomenta a competição no mercado, estimula a economia e incentiva o desenvolvimento de empresas que atuam no fornecimento de produtos e serviços essenciais ao funcionamento da máquina pública.

Ademais, para compreender a conexão entre a natureza jurídica da licitação e seus impactos econômicos, vale destacar a definição de Victor Aguiar J. de Amorim, que afirma:

A natureza jurídica da licitação é a de procedimento administrativo, uma vez que se trata de um conjunto ordenado de atos e atuações estatais que antecedem e constituem o fundamento de uma decisão administrativa. [...] tal procedimento administrativo é sempre vinculado, no sentido de que, fixadas suas regras, deve o administrador observá-las rigorosamente (AMORIM, 2019, p. 24).

Insta dizer que a natureza jurídica da licitação é crucial para entender seus reflexos econômicos, pois ao tratar-se de um procedimento administrativo vinculado, a observância estrita às normas impede o uso arbitrário dos recursos públicos. Para entender os impactos econômicos da licitação, é fundamental elucidar que essa vinculação assegura a previsibilidade e transparência nas contratações, o que, por sua vez, garante segurança jurídica para o setor privado.

Ademais, o impacto econômico das licitações transcende os interesses imediatos da Administração Pública. O Estado, por meio de suas aquisições, atua como um regulador indireto da economia, influenciando os preços de mercado, gerando empregos e impulsionando a concorrência entre empresas. Vale esclarecer que essa influência é particularmente relevante em setores de obras, engenharia e infraestrutura, onde contratos de grande vulto podem alterar significativamente a dinâmica de mercado, promovendo o desenvolvimento de toda uma cadeia produtiva.

Porém, é exatamente nesse cenário de grandes contratos que surgem vulnerabilidades. Empresas podem buscar formas ilícitas de aumentar seus lucros e evitar a concorrência, formando conluios e carteis para manipular o resultado das licitações. Assim, embora a administração pública adote princípios como a economicidade e a eficiência em seus procedimentos, tais práticas ilícitas minam os objetivos do processo licitatório.

Em suma, a licitação, enquanto um dos pilares da legalidade, isonomia e eficiência nas contratações públicas, é também suscetível a práticas ilícitas que comprometem a integridade do processo e causam danos significativos ao erário público e à economia como um todo. A correta observância de sua natureza jurídica e o combate a distorções como os cartéis são essenciais para garantir que a licitação cumpra seu papel de fomentar a competição e assegurar o uso eficiente dos recursos públicos.

## **1.2. O Papel das Licitações na Promoção da Livre Concorrência e sua Importância Econômica**

No âmbito jurídico-econômico, a livre concorrência é um dos pilares fundamentais do direito comercial e empresarial, especialmente em relação às licitações públicas. Trata-se de um princípio consagrado no artigo 170, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que visa garantir o funcionamento eficiente do mercado ao estimular a competição entre os agentes econômicos. A livre concorrência, ao promover um ambiente de disputa entre empresas, favorece a inovação e a melhoria contínua de produtos e serviços, beneficiando tanto o consumidor final quanto o Estado enquanto agente contratante. Segundo Eros Roberto Grau:

A livre concorrência é, pela Constituição de 1988, erigida à condição de princípio [...] Trata-se de princípio constitucional impositivo. Essa imposição reflete a relevância de um mercado competitivo para assegurar o equilíbrio econômico e evitar distorções que resultem na estagnação dos setores produtivos (GRAU, 2003, p. 208).

Em termos práticos, a competitividade entre empresas cria condições para que o mercado opere de forma mais eficiente, estimulando a redução de custos e a melhoria de produtos. Mas quando não há concorrência, pode ocorrer distorções e estagnações.

Podemos citar como exemplo o setor de fornecimento de microprocessadores, onde a INTEL, por muitos anos, foi a líder global<sup>2</sup>. Por sua posição dominante, a empresa conseguiu controlar os preços desse componente essencial, limitando a concorrência e mantendo preços elevados. Esse tipo de monopólio, ao restringir a entrada de novos competidores e a inovação no setor, contraria os ideais da livre concorrência e prejudica o equilíbrio de mercado, impactando diretamente os consumidores que têm poucas alternativas de escolha.

Nesse sentido, as licitações públicas têm como função promover a isonomia entre os participantes, proporcionando uma competição saudável que beneficia tanto o Estado quanto os agentes econômicos. O processo licitatório, ao reunir diversos interessados em uma disputa justa e transparente, garante que o Estado obtenha os melhores produtos e serviços a preços competitivos, evitando, assim, a formação de monopólios ou cartéis. A importância desse mecanismo reside na sua capacidade de fomentar a eficiência econômica e o equilíbrio nas contratações públicas, em consonância com os princípios constitucionais da ordem econômica.

---

<sup>2</sup> TUNHOLI, Murilo. AMD bate recorde e responde por 25,6% dos processadores; Intel cresce em PCs. Tecnoblog, 2024. Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/amd-bate-recorde-e-responde-por-256-dos-processadores-intel-cresce-em-pcs/>. Acesso em: 6 out. 2024.

A teoria da "mão invisível", formulada por Adam Smith, ilustra bem o funcionamento de um mercado livre, onde as forças de oferta e demanda ajustam-se naturalmente, sem a necessidade de intervenções externas. Para Smith:

Para transformar um Estado do mais baixo barbarismo ao mais alto grau de opulência, são necessárias: paz, tributação leve e uma tolerável administração da justiça. Todo o resto vem pelo curso natural das coisas (SMITH, 1755).

Segundo essa visão, o Estado, ao demandar produtos e serviços via licitações, deve atuar como regulador e consumidor, permitindo que o mercado opere de maneira equilibrada. Conforme sintetizado por Hunt (2005, p. 93) “O preço natural era um preço de equilíbrio determinado pelos custos de produção, mas estabelecido no mercado pelas forças de oferta e demanda”.

No entanto, essa dinâmica competitiva ideal pode ser distorcida pela formação de cartéis, que representa um dos principais desafios para a promoção da livre concorrência. A cartelização, ao contrário de promover a competição, gera uma aliança entre empresas que deveria competir entre si, mantendo o preço de mercado artificialmente elevado e oferecendo serviços ou produtos de qualidade padrão, sem incentivos para inovação. Dessa forma, o mercado deixa de refletir as reais condições de oferta e demanda, criando uma espécie de monopólio informal sobre determinados bens ou serviços, especialmente em setores estratégicos como obras públicas e engenharia.

A formação de cartéis em processos licitatórios não só subverte o princípio da livre concorrência, mas também cria um ambiente de monopólio ou oligopólio que prejudica a eficiência econômica. A ausência de competição permite que um grupo limitado de empresas controle os preços e a qualidade dos serviços, resultando em contratos superfaturados, custos elevados e uma administração pública ineficiente. Isso se reflete diretamente no desequilíbrio do mercado, uma vez que outras empresas são impedidas de competir, privando o Estado de alternativas mais vantajosas em termos de custo-benefício.

Assim, a livre concorrência, promovida pelas licitações públicas, é fundamental para assegurar um mercado equilibrado e eficiente. No entanto, a formação de cartéis apresenta um obstáculo significativo a esse equilíbrio, distorcendo o processo licitatório e prejudicando tanto a Administração Pública quanto os próprios consumidores. A implementação de mecanismos que coíbam essas práticas anticompetitivas é crucial para que os benefícios da

concorrência se concretizem, garantindo a justa aplicação dos recursos públicos e a melhoria contínua dos serviços contratados.

### **1.3. Fragilidades da Administração Pública e a Institucionalização das Práticas de Fraude e Corrupção**

O procedimento licitatório desempenha um papel crucial no equilíbrio entre a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública e a movimentação da economia. Entretanto, sua relevância também expõe vulnerabilidades que podem levar à institucionalização de fraudes. A licitação, quando não realizada em conformidade com a legalidade e os princípios estabelecidos na Lei de Licitações, pode causar prejuízos significativos ao erário e à integridade do processo econômico.

Assim, podemos citar como elemento principal para garantir o cumprimento das disposições legislativas dentro do processo licitatório o estudo técnico preliminar, que é, de acordo com a própria Lei de Licitações n.º 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XX:

Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Sua função é identificar as reais necessidades da Administração Pública, de forma a conter, de acordo com a Lei, a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto, a modalidade e requisitos a serem cumpridos pelo contratado, de forma a adequar-se às características de mercado, cumprindo, principalmente, a disposição do art. 18, parágrafo 1º, inciso V:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

Entretanto, veja que, embora o legislador incluía como elemento do Estudo Técnico Preliminar, o levantamento de mercado, que seria não só um elemento, mas uma oportunidade de estudar o comportamento e estrutura mercadológica do objeto da aquisição, o mesmo também faz o seguinte respaldo, no parágrafo §2º do mesmo artigo:

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

É de fácil observação, que não é incluído, como requisito obrigatório o elemento do inciso V, ou seja, o gestor que possui responsabilidade, mas discricionariedade, ao elaborar o Estudo Técnico Preliminar, pode tomar a liberdade de se ausentar de cumprir um elemento tão importante como o levantamento de mercado.

A não observância desse elemento facilita a atuação de fraudes, conforme destaca o Guia de Combate aos Cartéis em Licitações, divulgado pelo CADE em 2019. O estudo técnico, quando mal elaborado, permite que o mercado seja manipulado de maneira que favoreça grupos econômicos já estabelecidos, em detrimento de uma concorrência justa.

O CADE enumera uma série de características estruturais que facilitam a prática de cartéis nas licitações públicas, destacando-se as seguintes:

- Mercado com poucos fornecedores: a concentração de fornecedores favorece a formação de cartéis, já que é mais fácil para um grupo restrito de empresas coordenar ações para manipular o resultado das licitações.
- Bens e serviços com pouca diferenciação: a contratação de produtos e serviços que possuem pouca ou nenhuma diferenciação de qualidade, focando apenas no preço, facilita a combinação de valores entre as empresas, promovendo fraudes.
- Publicidade das licitações: ainda que o princípio da publicidade traga transparência ao processo, ele também permite que as empresas acompanhem o histórico de participação de seus concorrentes, facilitando a formação de acordos ilícitos.
- Barreiras de entrada: barreiras elevadas, como requisitos técnicos excessivos ou altos custos de participação, desincentivam a entrada de novos competidores, facilitando a perpetuação de conluíus entre os participantes.
- Interações frequentes entre licitantes: a repetição de interações entre os mesmos licitantes em diversas licitações torna mais provável o conluio e a manipulação do processo.
- Compras públicas previsíveis: a previsibilidade das demandas públicas facilita a divisão de mercado e a manutenção de acordos entre empresas, garantindo que cada uma receba contratos sem muita concorrência.
- Vínculos entre concorrentes: a existência de vínculos societários ou familiares entre empresas concorrentes facilita a comunicação e o conluio entre elas, prejudicando a competitividade (CADE, 2019, p. 6).

Observe que, esse rol, abrange diretamente questões que o gestor possui a opção de não elencar, como tópico do Estudo Técnico Preliminar. Assim, identifica-se então, que uma

das maiores fragilidades da Administração pública no que tange a formação de fraudes encontra respaldo no ordenamento jurídico.

Essa fragilidade da fase preparatória, somadas à ausência de controles internos adequados conforme previsto pela própria Constituição Federal 1988, tornam o processo licitatório vulnerável à fraudes e corrupções. Portanto, a falta de um planejamento eficaz com um levantamento de mercado, e a inobservância da análise de riscos, como aponta o CADE, criam condições para que fraudes ocorram, especialmente no contexto de compras públicas de grande vulto, como as relacionadas ao setor de obras e engenharias.

## **2 A FORMAÇÃO DE CARTÉIS E CONLUIOS EM LICITAÇÕES**

A formação de cartéis e conluios em processos licitatórios é uma das práticas mais prejudiciais à livre concorrência e à eficiência nas contratações públicas. Essas práticas ilícitas ocorrem quando empresas que deveriam competir entre si coordenam suas ações para manipular os resultados das licitações, subvertendo os princípios fundamentais da legalidade, isonomia e economicidade.

O cartel, como definido na Lei nº 12.529/2011, caracteriza-se pela combinação entre empresas para controlar preços, dividir mercados ou manipular a participação em certames licitatórios, eliminando a competição real. Quando essas empresas, em conluio, conseguem direcionar as licitações para favorecer determinados participantes, o processo se desvirtua completamente, prejudicando a administração pública e a sociedade.

A formação de cartéis também impede a inovação e a melhoria na qualidade dos serviços, pois, sem uma concorrência real, as empresas não são incentivadas a inovar ou a reduzir seus custos. Como resultado, a administração pública sofre com serviços e obras de qualidade inferior e a sociedade com o desperdício de recursos públicos.

### **2.1. Mecanismos de Conluio e Manipulação de Licitações**

O conluio, previsto na Lei nº 12.529/2011, art. 36, que institui o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, é caracterizado como uma infração à ordem econômica quando objetiva eliminar a competitividade de maneira ilícita. O dispositivo legal estabelece que:

Art. 36. Constitui infração à ordem econômica limitar, falsear ou prejudicar, de qualquer forma, a livre concorrência ou a livre iniciativa; dominar mercado relevante

de bens ou serviços; aumentar arbitrariamente os lucros; ou exercer de forma abusiva posição dominante.

Nesse contexto, o conluio ocorre quando empresas, ao invés de competirem de forma independente, coordenam secretamente suas ações, visando garantir vantagens econômicas indevidas, distorcendo o princípio da igualdade de condições nas licitações públicas.

A cartelização, por sua vez, é uma manifestação mais organizada do conluio. O cartel consiste em um acordo entre concorrentes para, em vez de disputarem entre si, coordenarem suas práticas de mercado, seja para controlar preços ou para manipular a oferta de produtos e serviços. Segundo Pindyck e Rubinfeld:

Em um cartel, os produtores concordam explicitamente em agir em conjunto na determinação de preços e níveis de produção. Nem todos os produtores de um setor necessitam fazer parte do cartel e a maioria dos cartéis envolve apenas um subconjunto de produtores. Mas, se uma quantidade grande o bastante de produtores optar por aderir aos termos do acordo do cartel e se a demanda do mercado for suficientemente inelástica, o cartel poderá conseguir elevar os preços bem acima dos níveis competitivos (PINDYCK; RUBINFELD, 2014, p. 473).

Portanto, o cartel é uma forma específica de conluio, em que as empresas combinam previamente estratégias para manipular os resultados das licitações, eliminando qualquer possibilidade de concorrência real. A consequência é o favorecimento de determinadas empresas, em detrimento da Administração Pública e do interesse coletivo.

Entre os principais mecanismos de conluio, podemos destacar a adulteração de editais, a submissão de propostas de cobertura, a divisão de contratos e a manipulação de aditivos contratuais. Todos esses instrumentos têm em comum o objetivo de garantir que apenas certas empresas sejam beneficiadas no processo licitatório.

Por exemplo, na prática de submissão de propostas de cobertura, empresas que não pretendem vencer o certame fazem ofertas propositalmente elevadas, criando uma falsa sensação de competitividade. Nesse cenário, a empresa previamente escolhida para vencer pode apresentar uma proposta aparentemente vantajosa, enquanto as demais corroboram o esquema.

A manipulação de aditivos contratuais também é um mecanismo frequentemente observado, onde, após a adjudicação do contrato, valores e prazos são ajustados de forma a beneficiar a empresa contratada, elevando substancialmente o custo do projeto. Tais práticas comprometem os princípios de eficiência e economicidade, fundamentais no âmbito da

Administração Pública, além de distorcerem o objetivo central da licitação pública, que é garantir a contratação mais vantajosa para o Estado.

Os cartéis atuam de maneira ainda mais estruturada na manipulação das licitações. A formação de cartéis envolve a coordenação entre várias empresas que, ao invés de competirem, dividem entre si os contratos públicos, acordando quais serão favorecidas em cada licitação. Essa divisão de contratos, combinada com a submissão de propostas de cobertura, assegura que os resultados das licitações sejam manipulados de maneira a maximizar os lucros das empresas envolvidas, afetando o princípio da competitividade, conforme destaca Paulo Caliendo:

Uma competição imperfeita ocorre quando determinado agente econômico detém tanto poder que impede que os outros agentes econômicos aufram benefícios do sistema de trocas. Tal situação ocorre, por exemplo, nos casos de monopólio ou oligopólio, onde há manipulação de preços para que ocorra uma transferência de recursos dos consumidores para os monopolistas (CALIENDO, 2009, p. 473).

Dessa forma, os cartéis conseguem não apenas eliminar a concorrência, mas também inflacionar artificialmente os preços. O impacto econômico dessas práticas é devastador, pois resulta em sobrepreços, má alocação de recursos públicos e ineficiência no uso do dinheiro público. Ao impedir a competição, o processo licitatório perde sua função de promover a escolha da proposta mais vantajosa, beneficiando apenas um grupo restrito de empresas, enquanto a sociedade, como um todo, arca com os prejuízos decorrentes da corrupção.

A ausência de concorrência real também gera um ambiente de estagnação. Sem a pressão da competitividade, as empresas cartelizadas não têm incentivos para inovar, melhorar a qualidade de seus serviços ou reduzir custos. Como resultado, os serviços e obras contratados tendem a apresentar qualidade inferior, e a Administração Pública deixa de se beneficiar de soluções mais eficientes que poderiam ser desenvolvidas por concorrentes genuínos

Por fim, as práticas de conluio e cartelização também comprometem a confiança da sociedade nas instituições públicas. A recorrência dessas fraudes deslegitima os processos de contratação e enfraquece a percepção de integridade estatal, afetando diretamente a credibilidade das políticas públicas. Além disso, o efeito de longo prazo sobre a economia é igualmente grave, uma vez que a ausência de competitividade impede a entrada de novas empresas no mercado, comprometendo o desenvolvimento de um ambiente econômico dinâmico e inovador.

### **2.1.1. *Modus Operandi* e Estratégias Utilizadas pelos Cartéis**

A formação e manutenção de cartéis em licitações públicas dependem de diversos fatores estruturais e comportamentais que, juntos, criam um ambiente propício para o conluio e a manipulação do certame. Nesse sentido, Pindyck e Rubinfeld destacam duas condições essenciais para o sucesso de um cartel:

CONDIÇÕES PARA O SUCESSO DO CARTEL: Há duas condições para que um cartel tenha êxito. A primeira delas é que venha a se formar uma organização estável, cujos membros sejam capazes de fazer acordos relativos a preços e níveis de produção, cumprindo, depois, os termos do acordo feito. A segunda condição para o sucesso do cartel é o potencial para imposição do poder de monopólio. O potencial do poder de monopólio pode ser considerado a condição mais importante para a obtenção de sucesso; se forem grandes os ganhos potenciais decorrentes da cooperação, os membros do cartel terão maior estímulo para resolver os problemas organizacionais (PINDYCK; RUBINFELD, 2014, p. 473).

Essas condições são facilitadas por características como a concentração de mercado, com poucos fornecedores dominando as licitações, e a baixa diferenciação de bens e serviços. A previsibilidade das compras públicas e a recorrência de demandas similares fornecem segurança para que as empresas cartelizadas mantenham a estabilidade de seus acordos ilícitos. Isso acontece, por exemplo, no cumprimento do princípio da transparência das demandas públicas, que pode ser explorada pelos agentes privados, que se utilizam dessas informações para dividir contratos e manter suas práticas de conluio sem despertar suspeitas imediatas.

As estratégias de conluio variam em sofisticação, mas compartilham o objetivo comum de eliminar a concorrência real, simulando competitividade. Propostas de cobertura e supressão de propostas são mecanismos comumente empregados. Um exemplo disso é o rodízio de vencedores, no qual as empresas cartelizadas se alternam na vitória de licitações, criando a aparência de um processo justo e competitivo. No entanto, ao alternarem os vencedores, garantem que todas as empresas envolvidas no cartel se beneficiem igualmente.

Neste contexto, é importante destacar que a repetição das demandas públicas em setores críticos, como infraestrutura e serviços essenciais, acaba favorecendo a manutenção de cartéis. A publicidade dos editais e a previsibilidade das contratações fornecem aos cartéis a oportunidade de monitorar as ações uns dos outros, garantindo que os acordos estabelecidos sejam mantidos ao longo do tempo. Assim, as sanções por eventual quebra de cooperação são

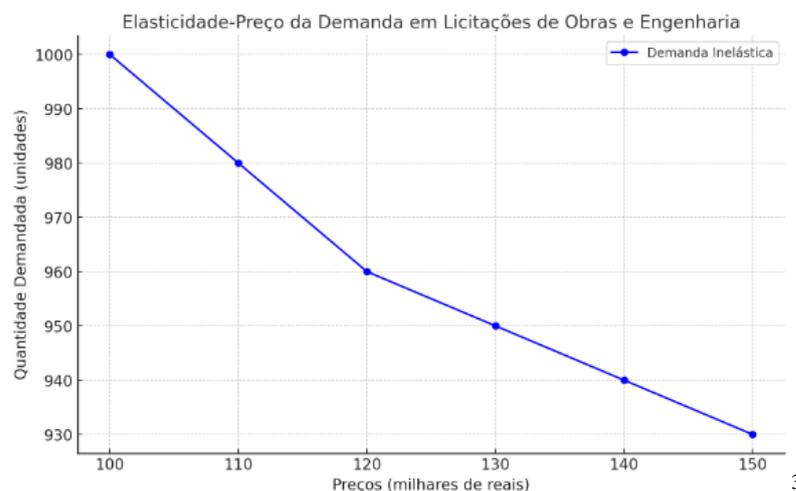
rápidas e severas, muitas vezes impostas pelos próprios membros do esquema, o que reforça o ciclo de dependência e manutenção dessas práticas.

Outro exemplo é a prática de subcontratação. Aqui, mesmo que uma empresa perca a licitação diretamente, ela ainda participa da execução do contrato como subcontratada, garantindo a manutenção dos benefícios compartilhados entre os membros do cartel. O impacto econômico dessas práticas é grave, pois, ao eliminarem a verdadeira concorrência, os cartéis elevam artificialmente os preços contratados, o que resulta em uma ineficiência alocativa.

Assim, essa dinâmica contribui para a perpetuação de um ciclo onde o principal prejudicado é o Estado, e, conseqüentemente, a sociedade. O mercado, ao ser controlado por poucas empresas que se beneficiam do conluio, torna-se um ambiente onde a inovação e o progresso são sufocados em prol da manutenção de altos lucros para os participantes do cartel. Esse comportamento gera uma distorção no equilíbrio econômico, prejudicando a função social que as contratações públicas deveriam cumprir.

### 2.1.2. A Influência da Estrutura de Mercado na Formação de Cartéis

A análise do comportamento empresarial em processos licitatórios conduzidos pelo poder público demanda uma compreensão profunda das mudanças de mercado, especialmente em relação à elasticidade-preço da demanda. Esse indicador reflete o grau de sensibilidade da quantidade demandada de um bem ou serviço às mudanças de preço, conforme o gráfico ilustrativo demonstrado abaixo:



<sup>3</sup> Elaboração própria.

Em setores como o de obras e engenharia, onde as aquisições governamentais desempenham papel central, a demanda por bens e serviços tende a ser relativamente inelástica, o que significa que mesmo diante de aumentos de preço, o Estado permanece dependente da aquisição de determinados itens para garantir a continuidade dos serviços públicos.

A inelasticidade da demanda estatal cria um ambiente propício para a formação de cartéis, dado que as empresas concorrentes na licitação podem aumentar seus preços sem que isso afete drasticamente a quantidade demandada. Em outras palavras, mesmo que o contrato de serviços, por exemplo, seja inflacionado por um conluio entre as empresas, a Administração Pública, como principal demandante, dificilmente poderá interromper ou adiar suas compras, pois sua função é atender às necessidades públicas de forma contínua e eficiente.

Para dinamizar esse contexto, podemos citar a Teoria dos Jogos, formalizada por John von Neumann e Oskar Morgenstern em seu trabalho clássico *Theory of Games and Economic Behavior* (Teoria dos jogos e comportamento econômico), publicado em 1944, que estuda as decisões estratégicas entre diferentes agentes em situações onde as escolhas de cada um influenciam os resultados dos demais. Esse modelo teórico oferece perspectivas sobre o comportamento de empresas que atuam em mercados de alta competitividade, incluindo mercados de contratação pública, onde frequentemente o equilíbrio entre cooperação e competição é tênue.

No contexto de licitações públicas, empresas podem se ver diante de um dilema estratégico: competir entre si de forma legítima, buscando vencer os contratos pelo menor preço, ou cooperar informalmente para maximizar os ganhos coletivos. A cooperação pode ocorrer por meio de acordos tácitos, como a divisão de lotes de contratos ou a manipulação dos preços apresentados nas propostas, configurando o que se conhece como cartel.

A Teoria dos Jogos ajuda a explicar essa tendência para a cooperação. Um exemplo clássico é o Dilema do Prisioneiro (TUCKER, A. W., 1950), no qual dois agentes podem cooperar ou trair um ao outro.

No caso de empresas em licitações, mesmo que cooperar (formar um cartel) seja ilegal, a tentação de maximizar os lucros e reduzir a incerteza pode levar à coordenação. Se ambas cooperam, dividindo o mercado, conseguem manter os preços artificialmente altos e garantir contratos sem o risco de concorrência real. Essa conduta, no entanto, prejudica o

mercado, distorce a livre concorrência e gera danos à administração pública e, por consequência, à sociedade, que arca com custos inflacionados e menor qualidade nos serviços.

Segundo Luciano Benetti Timm, em sua análise da Teoria da Barganha:

Em um jogo cooperativo, como no acordo privado, as partes cooperam para direcionar o bem ou serviço à parte que o valorize mais. Isso ocorre se as partes concordarem com o saldo positivo a ser dividido. Em relações negociais de curto prazo, as partes tendem a não considerar as diversas consequências de suas atitudes, especialmente quando não há sanções informais, como reputação ou lista de devedores (TIM,2012, p. 24).

No caso das licitações públicas, tal barganha não visa melhorar a eficiência do mercado, mas sim capturar as rendas derivadas do processo, apropriando-se de recursos públicos de maneira ineficiente. Nesse tipo de acordo, as empresas cartelizadas eliminam a concorrência, contrariando os princípios de economicidade e eficiência, essenciais para a Administração Pública.

Essa distorção no mercado é refletida no fenômeno conhecido como preço de equilíbrio, onde os valores acordados entre os participantes do cartel são mantidos artificialmente altos, impactando negativamente tanto os cofres públicos quanto o resultado final da licitação. Mesmo com as tentativas de regulamentação, o modelo atual ainda apresenta brechas que possibilitam a perpetuação dessas práticas, prejudicando o sistema como um todo.

Portanto, a compreensão da estrutura de mercado e do comportamento colaborativo das empresas é essencial para desvendar as causas subjacentes à formação de cartéis em licitações públicas. Embora a legislação atual apresente mecanismos de prevenção, como novas modalidades de julgamento, os incentivos econômicos e a baixa elasticidade da demanda por parte do Estado continuam sendo fatores críticos para a persistência dos conluios. Esses fatores reforçam a necessidade de aprimoramento constante do marco regulatório, buscando, de forma eficaz, mitigar os danos causados por essas práticas anticompetitivas.

## **2.2 Impactos das Práticas de Cartel no Setor de Obras e Engenharia**

As licitações no setor de obras e engenharia caracterizam-se pela sua complexidade e relevância estratégica no contexto da administração pública. Esse setor envolve contratações que vão desde a construção e manutenção de grandes edificações até a aquisição de insumos e materiais necessários para infraestrutura urbana. Assim, devido à natureza dessas obras, que demandam elevados níveis de planejamento e execução, as contratações públicas nesse

segmento são frequentemente desafiadas por inúmeras variáveis, como flutuações nos preços de insumos e a própria instabilidade da mão de obra. Todos esses fatores contribuem para criar um ambiente propício à infiltração de cartéis, especialmente nas fases mais avançadas do processo contratual.

Nesse cenário, apesar da existência de mecanismos de controle, o setor se mostra vulnerável à atuação de cartéis. A razão para isso está intrinsecamente ligada à imprevisibilidade inerente à execução dos contratos.

Embora o processo licitatório tenha como princípio a transparência e a competitividade, muitos dos desvios ocorridos nesse setor surgem após a adjudicação, na fase de execução contratual. É nesse momento que o controle sobre os custos e a qualidade dos serviços se torna mais frágil, abrindo espaço para a manipulação de aditivos contratuais, subcontratações excessivas e terceirizações que distorcem o valor originalmente pactuado.

A elevação injustificada de preços, decorrente da prática de conluio entre as empresas cartelizadas, resulta em sobrepreços que oneram significativamente os cofres públicos.

Em muitos casos, empresas que participam de conluios apresentam propostas inicialmente atrativas para vencer as licitações, mas, uma vez iniciado o contrato, elas utilizam brechas no planejamento inicial, como oscilações no preço de insumos ou mudanças nas condições de execução, para justificar a solicitação de aditivos que aumentam o valor contratado.

Esse comportamento é possível devido à inelasticidade dos serviços prestados. Diferente de setores com maior flexibilidade de oferta e demanda, as obras públicas, em geral, não podem ser interrompidas ou substituídas sem graves consequências econômicas e sociais. Assim, os gestores públicos, muitas vezes, se veem obrigados a aceitar os reajustes, sem a possibilidade de recorrer a novas licitações ou renegociações mais justas em razão da alta complexidade de encerrar e iniciar uma nova contratação

Além disso, a prática de subcontratação e terceirização indiscriminada também contribui para a perpetuação dos cartéis nesse setor. As empresas que inicialmente perdem a licitação podem, ainda assim, participar da execução dos contratos por meio de subcontratações, o que mantém o conluio em operação. Esse ciclo de dependência entre as empresas cartelizadas

prejudica não apenas o valor pago pelo serviço, mas também a qualidade da obra entregue, uma vez que os recursos destinados à subcontratação muitas vezes resultam em serviços de menor qualidade e em um controle menos rigoroso sobre os padrões técnicos exigidos.

A falta de supervisão adequada, aliada à complexidade dos contratos de obras e engenharia, reforça as oportunidades para a ação dos cartéis. O que deveria ser um processo transparente e regido pelos princípios da eficiência e da economicidade torna-se um ambiente onde as irregularidades são comuns e as fraudes, sofisticadas. Esse quadro afeta diretamente não só os cofres públicos, mas também a confiança da sociedade nas instituições estatais. A percepção de que o setor de obras públicas está capturado por um pequeno grupo de empresas cartelizadas desmotiva a participação de novos competidores e limita a inovação tecnológica, já que os incentivos para melhorar processos e reduzir custos são suprimidos pela garantia de lucro proporcionada pelo cartel.

Em conclusão, os impactos da cartelização no setor de obras e engenharia são profundos e múltiplos, atingindo tanto o aspecto econômico quanto a confiança nas instituições públicas. Para reverter esse cenário, é fundamental que o Estado adote medidas mais robustas de fiscalização, aliadas a uma maior transparência nas etapas de execução dos contratos, garantindo que os interesses públicos prevaleçam sobre os arranjos privados que subvertem a livre concorrência e comprometem o desenvolvimento nacional.

### **2.2.1 Consequências Econômicas para o Setor Público**

Para entendermos as consequências econômicas que a formação de cartéis gera para o setor público, é necessário, primeiramente, observar o impacto financeiro que essas práticas podem ocasionar.

Nos primeiros nove meses do ano de 2024, os gastos com pregões e registros de preços somaram aproximadamente R\$ 23,79 bilhões, conforme dados do Portal da Transparência (2024)<sup>4</sup>. O setor de obras e engenharia, que em particular, é especialmente vulnerável à formação de cartéis, representa 8,26% desses gastos, o que corresponde a R\$ 1,96 bilhão sem considerar diversos aspectos, como a construções e manutenções de edificações que

---

<sup>4</sup> <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes>

atendem e pertencem a fundos e setores específicos, como saúde e educação, ou ainda os aditivos e volatilidades que exigem o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Esses números demonstram a relevância econômica desse setor, que é frequentemente alvo de conluíus entre empresas que manipulam os preços de mercado por meio de acordos ilícitos.

Assim, é importante destacar que a formação de cartéis no setor de contratações públicas gera efeitos que podem ser devastadores para o orçamento público. Essa prática ilícita inflaciona os preços, comprometendo a alocação eficiente dos recursos destinados a obras e serviços.

Naturalmente, os gastos com licitações na Administração Pública já são elevados, e as fragilidades estruturais presentes na gestão pública acabam por facilitar a formação de cartéis e a prática de atos de corrupção. Essas distorções não apenas agravam os custos para o erário, mas também prejudicam a eficácia da máquina pública, ampliando os gastos além do previsto e impactando negativamente a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Um exemplo marcante de impacto econômico decorrente de cartelização e corrupção é o “Clube das Empreiteiras”, julgado em 2016 por fraudar licitações da Petrobras. Segundo as investigações, a propina variava entre 1% e 3% do valor total dos contratos, sendo distribuída entre funcionários da estatal e partidos políticos.<sup>5</sup>

Esses desvios oneraram diretamente a estatal e, conseqüentemente, o erário, impactando projetos estratégicos e desviando recursos que deveriam ser aplicados no desenvolvimento de infraestrutura nacional.

Para ilustrar de forma mais clara o impacto econômico de um cartel juntamente com a prática de corrupção, suponhamos que o Governo Federal abra uma licitação no valor de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) para a construção de um hospital em uma capital do país. Três empresas participam do processo licitatório, combinando entre si a estratégia de elevação de preços. A Empresa A, inicialmente escolhida para vencer, apresenta uma proposta

---

<sup>5</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-nov-13/mpf-sp-fecha-leniencia-214-milhoes-andrade-gutierrez/>

de R\$ 550.000.000,00, enquanto as Empresas B e C apresentam propostas acima desse valor para assegurar a vitória da Empresa A, aplicando a técnica de "propostas de cobertura".

Dentro desse cenário, de acordo com o conluio estabelecido, 3% do valor do contrato é desviado na forma de propina. Isso equivale a R\$ 16.500.000,00 (dezesesseis milhões e quinhentos mil reais) em pagamentos ilícitos, distribuídos entre agentes públicos e políticos.

No caso da Petrobras, conforme observado, essa porcentagem seria dividida entre as diretorias envolvidas no processo de contratação, com frações repassadas a partidos políticos e operadores do esquema.

Os impactos econômicos dessa corrupção são significativos. A princípio, o aumento de 10% no valor final do contrato (de R\$ 500.000.000,00 para R\$ 550.000.000,00) representa um prejuízo direto ao orçamento público, que paga a mais por um serviço que deveria ter sido contratado a um preço menor. Além disso, o desvio de R\$ 16.500.000,00 em propinas representa uma quantia que deixa de ser aplicada em melhorias na obra ou em outras áreas de necessidade pública, como saúde e educação. A prática de cartelização e conluio não apenas eleva os custos, mas também afeta a qualidade e a eficiência dos serviços prestados, uma vez que os recursos são desviados para interesses privados.

Esse exemplo fictício, mas analógico, demonstra que, mesmo em uma licitação de porte médio, as consequências do cartelização e da corrupção são amplamente prejudiciais. O impacto econômico não se limita ao superfaturamento, mas atinge também a destinação dos recursos públicos, que são comprometidos por práticas ilícitas.

No longo prazo, a cartelização gera desconfiança no processo licitatório, reduzindo a competitividade do mercado e desestimulando empresas honestas a participarem de licitações, agravando ainda mais o problema de ineficiência nas contratações públicas.

Com base nesse estudo de caso, fica evidente que a formação de cartéis no setor público compromete o desenvolvimento econômico do país, prejudicando tanto a administração pública quanto a sociedade, que depende da correta aplicação dos recursos. Assim, torna-se imperativo reforçar os mecanismos de controle e punição dessas práticas, garantindo que a livre concorrência seja preservada e que o erário não seja lesado por conluios e práticas anticompetitivas.

### **3 MEDIDAS PUNITIVAS E PREVENTIVAS CONTRA A CARTELIZAÇÃO**

No contexto das licitações públicas, especialmente no setor de obras e engenharia, a formação de cartéis configura uma das mais graves infrações à ordem econômica e à integridade dos processos licitatórios. A cartelização não apenas distorce a competitividade do mercado, como também compromete o princípio da isonomia e a eficiência, essenciais para a administração pública.

O enfrentamento dessa prática exige, portanto, uma abordagem combinada de medidas punitivas e preventivas, que atuem de forma coordenada para coibir a sua ocorrência e minimizar seus impactos econômicos e sociais. A adoção de um sistema robusto de fiscalização e controle é crucial para garantir a integridade dos processos licitatórios, evitando que fraudes comprometam a correta aplicação dos recursos públicos.

As medidas punitivas desempenham um papel importante nesse combate, sendo orientadas pela responsabilização administrativa, civil e criminal das empresas e agentes envolvidos na formação de cartéis. A nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) trouxe avanços importantes ao prever penalidades que variam desde advertências e multas até a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração pública. Tais sanções têm o objetivo de desincentivar práticas ilícitas ao impor consequências financeiras e reputacionais às empresas envolvidas.

Além disso, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, por meio da Lei 12.529/2011, confere ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) a competência para investigar e punir empresas envolvidas em conluíus licitatórios. O CADE aplica penalidades severas, que incluem multas significativas e restrições à atuação das empresas no mercado. Essas medidas visam punir diretamente as infrações, garantindo que as empresas responsáveis pelos cartéis sofram consequências proporcionais aos prejuízos causados ao erário e à sociedade.

No entanto, as sanções, por si só, não são suficientes para erradicar a cartelização no âmbito das licitações públicas. A eficácia do combate a essa prática depende igualmente da adoção de medidas preventivas eficazes, capazes de mitigar os riscos antes que as irregularidades se consolidem. Nesse sentido, a implementação de controles internos por meio

do modelo das "Três Linhas de Defesa", amplamente adotado, após sua regulamentação em lei, é uma estratégia essencial.

Esse modelo propõe uma divisão de responsabilidades entre diferentes camadas de fiscalização: a primeira linha, composta por gestores operacionais que implementam controles diretamente; a segunda linha, formada por gerentes de risco e conformidade que garantem o alinhamento das operações com as normas legais; e a terceira linha, constituída pela auditoria interna, que revisa de forma independente os procedimentos adotados pelas camadas anteriores. Essa estrutura cria um sistema de controle preventivo que possibilita a identificação precoce de irregularidades e a correção de falhas antes que elas se transformem em violações sistêmicas.

Ademais, o fortalecimento das estruturas de fiscalização externa, exercidas por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), adiciona uma camada adicional de supervisão, assegurando que as práticas preventivas e os mecanismos de controle internos sejam efetivamente implementados e cumpridos. A fiscalização externa garante que as responsabilidades sejam imputadas de maneira justa e que os responsáveis por condutas ilícitas sejam punidos de forma adequada. Essa atuação conjunta entre as esferas internas e externas de controle é essencial para criar um ambiente em que as práticas anticoncorrenciais sejam constantemente monitoradas e punidas, promovendo maior transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos.

Em síntese, a combinação de medidas punitivas e preventivas no combate à cartelização em licitações públicas reflete a necessidade de uma abordagem integrada e coordenada. Enquanto as sanções impõem penalidades às empresas infratoras, a implementação de controles internos robustos e a fiscalização externa eficiente atuam para prevenir a ocorrência de práticas ilícitas.

### **3.1 Medidas Punitivas contra a cartelização**

A abordagem punitiva da nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) em relação à prática de cartelização se insere em um esforço mais amplo de fortalecimento da ordem pública e da defesa da concorrência. Ao tratar de penalidades administrativas, a referida lei faz uso de conceitos fundamentais no Direito Administrativo e Econômico, visando garantir a isonomia e a competitividade nos processos licitatórios. O artigo 155, inciso XI, prevê a responsabilização de licitantes que pratiquem atos ilícitos com a intenção de frustrar os objetivos das licitações.

Essa disposição legal baseia-se na necessidade de proteger o Estado contra comportamentos que comprometem a obtenção da melhor proposta, tanto em termos de preço quanto de qualidade, objetivo central das licitações públicas.

Nesse contexto, as sanções administrativas, previstas no artigo 156 da mesma lei, são estruturadas para serem aplicadas de acordo com a gravidade da infração. A aplicação de advertência, por exemplo, funciona como uma sanção educativa, destinada a casos de menor impacto. Em contrapartida, a multa, a inabilitação para licitar e a declaração de inidoneidade possuem caráter mais severo, funcionando como mecanismos dissuasórios eficazes contra práticas que comprometem a competitividade e a transparência dos processos licitatórios.

A gravidade de tais medidas se justifica no fato de que a formação de cartéis eleva os custos das obras e serviços públicos, beneficiando um pequeno grupo de empresas em detrimento do interesse público. Esse tipo de prática corrompe a integridade do processo licitatório e gera perdas econômicas expressivas, não apenas para o Estado, mas também para os cidadãos que dependem da eficiência e da qualidade dos serviços públicos.

A repressão à cartelização não se limita ao âmbito das licitações. A Lei 12.529/2011, que organiza o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dispõe sobre a punição de atos anticoncorrenciais. O artigo 36, §3º, inciso I, alínea "a" é claro ao vedar a prática de "acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma, preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública". Essa conduta, também conhecida como "conluio", desvirtua o princípio da livre concorrência, fundamental para o equilíbrio do mercado. A repressão a essa prática cabe ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão responsável por zelar pela concorrência no Brasil.

O CADE (2016), ao impor penalidades que podem atingir até 20% do faturamento bruto das empresas envolvidas, atua como um pilar essencial na proteção do mercado e dos recursos públicos. A aplicação dessas sanções é criteriosa, considerando fatores como a gravidade da infração, a vantagem obtida e a conduta do infrator, conforme previsto no artigo 45 da Lei 12.529/2011. Essa análise cuidadosa das circunstâncias busca garantir a proporcionalidade e a efetividade da punição.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 337-F, introduziu penas mais rigorosas, com reclusão de quatro a oito anos para fraudes em licitações. Ao estabelecer esse

tipo de sanção, o legislador visa não apenas punir, mas também criar um forte mecanismo de prevenção. No contexto estatal, onde grandes somas de dinheiro público estão em jogo, o prejuízo causado por cartéis não se limita a perdas financeiras, mas também compromete a confiança da sociedade nas instituições públicas e na justiça.

É importante também ressaltar a possibilidade de responsabilização cível, conforme o artigo 47 da Lei 12.529/2011, que permite que prejudicados por práticas anticoncorrenciais busquem a cessação dessas infrações e a reparação de danos. Tal responsabilização cível é um instrumento adicional que reforça a proteção dos interesses individuais e coletivos, já que a prática de cartel não afeta apenas a Administração Pública, mas também os concorrentes legítimos e os consumidores finais. Ao permitir a busca por indenizações, a lei cria um caminho para a reparação dos danos causados pela concorrência desleal, sem depender do resultado de um processo administrativo.

Portanto, a integração entre as penalidades administrativas, criminais e cíveis demonstra a complexidade e a seriedade com que o ordenamento jurídico brasileiro trata a questão da cartelização em processos licitatórios. A conjugação dessas sanções visa proteger a integridade do processo licitatório e, em última instância, garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e transparente.

O incentivo à adoção de Programas de Integridade (*compliance*) pelas empresas é um reflexo desse movimento, pois visa criar um ambiente empresarial mais ético, no qual as práticas ilícitas, como a formação de cartéis, sejam evitadas. Esses programas funcionam como mecanismos preventivos, aumentando a vigilância interna das empresas e reduzindo o risco de envolvimento em práticas ilícitas, o que fortalece tanto o mercado quanto as relações entre o setor público e privado.

Dessa forma, a abordagem adotada pela legislação brasileira, em especial pela Lei 14.133/2021 e a Lei 12.529/2011, visa não apenas punir os infratores, mas também criar um ambiente de negócios mais saudável e competitivo, no qual a concorrência leal prevalece e os recursos públicos são utilizados de maneira mais eficiente. As medidas punitivas, quando aplicadas de forma integrada e coerente, desempenham papel fundamental na manutenção da ordem pública, da justiça e do desenvolvimento econômico sustentável.

### **3.2 Medidas preventivas e as três linhas de defesa**

A adoção do modelo das "Três Linhas de Defesa", proposto originalmente pelo Institute of Internal Auditors (IIA) e posteriormente atualizado em 2020, representa um avanço significativo na prevenção de fraudes e irregularidades em processos de licitação pública. Esse modelo, amplamente aceito no âmbito da gestão de riscos, encontra respaldo na legislação brasileira e na prática da administração pública, especialmente no contexto das contratações no setor de obras e engenharia. Sua importância está na divisão clara de responsabilidades e na criação de camadas de controle que tornam o sistema mais robusto e menos vulnerável a práticas ilícitas como a cartelização.

A primeira linha de defesa é composta pelos gestores operacionais, que são os responsáveis pela execução direta dos processos licitatórios e pela implementação dos controles necessários. Esses profissionais atuam na linha de frente, identificando possíveis irregularidades e estabelecendo medidas preventivas para assegurar a conformidade com a legislação. No contexto das obras públicas, essa linha de defesa é fundamental, uma vez que os gestores estão diretamente envolvidos na fiscalização da execução dos contratos e podem identificar, de maneira célere, problemas que poderiam comprometer a qualidade das obras ou inflacionar os custos. A capacidade desses gestores de agir preventivamente evita que situações de fraude se consolidem, sendo crucial para a integridade dos processos.

A segunda linha de defesa abrange as funções de gerenciamento de riscos e de conformidade, que fornecem um suporte normativo e técnico aos gestores operacionais. As equipes responsáveis por essa camada garantem que as operações sigam os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, fundamentais para uma administração pública proba. Além de monitorar o cumprimento das normas, essas equipes realizam análises de risco contínuas para antecipar problemas e ajustar os controles conforme necessário. No âmbito das licitações de obras, essa linha é vital para assegurar que as contratações sigam as melhores práticas de gestão e que os riscos de superfaturamento ou baixa qualidade das obras sejam adequadamente mitigados.

Por fim, a terceira linha de defesa é representada pela auditoria interna, que desempenha um papel independente e essencial na revisão dos procedimentos e controles adotados pelas primeiras duas camadas. A auditoria identifica falhas e propõe correções, garantindo que o sistema de controle permaneça eficiente ao longo do tempo. Sua atuação independente permite uma visão imparcial dos processos e aumenta a confiança de que as irregularidades serão corrigidas. No contexto das obras públicas, onde os contratos envolvem

grandes volumes de recursos e longos prazos de execução, a auditoria interna oferece uma camada adicional de segurança, revisando a conformidade dos procedimentos e prevenindo que falhas repetidas levem a maiores prejuízos ao erário.

O modelo das Três Linhas de Defesa não atua de forma isolada. A fiscalização externa, exercida por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), adiciona uma camada suplementar de controle, funcionando como uma espécie de "quarta linha" de defesa. Esses órgãos revisam, com imparcialidade e autonomia, os processos licitatórios e os contratos administrativos, verificando se as medidas preventivas adotadas pelas entidades contratantes são eficazes. Essa supervisão é crucial, pois acrescenta um elemento externo de vigilância, garantindo que a Administração Pública esteja comprometida com a lisura de seus processos. Conforme destaca a Revista do TCU (2016, p. 15) "a fraude e a corrupção sabotam a qualidade e o resultado dos serviços públicos", o que demonstra a importância de uma fiscalização eficiente e integrada.

A adoção do modelo das Três Linhas de Defesa, associada à fiscalização externa, torna-se, portanto, um mecanismo eficiente para a contenção de riscos em licitações governamentais. A estruturação desses controles internos e externos reduz significativamente as chances de práticas ilícitas se perpetuarem e garante maior transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos. A Lei nº 14.133/2021, que atualiza as regras para licitações e contratos públicos no Brasil, também contribui para esse cenário ao estabelecer diretrizes mais rígidas e detalhadas para os processos de contratação, visando uma gestão mais eficiente e moralmente íntegra.

Conclui-se, então, que a prevenção de práticas fraudulentas e minimização de riscos em certames públicos exigem uma abordagem coordenada e sistêmica. As punições, embora essenciais, são insuficientes se não acompanhadas de uma estrutura robusta de prevenção. O modelo das Três Linhas de Defesa, combinado com o fortalecimento da fiscalização externa, representa uma solução avançada para a gestão de riscos, protegendo o erário e promovendo a confiança da sociedade na Administração Pública.

Em um cenário onde a cartelização mina a competitividade e inflaciona os custos de obras públicas, a adoção de controles internos sólidos e a promoção de transparência nos processos licitatórios são ferramentas essenciais para garantir que as licitações públicas

cumpram seu papel de proporcionar a melhor contratação possível, assegurando obras de qualidade que sirvam ao interesse público.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de licitação pública no Brasil, especialmente no setor de obras e engenharia, revela-se essencial para a boa governança e a correta aplicação dos recursos públicos. No entanto, a formação de cartéis e a manipulação de resultados licitatórios colocam em risco os princípios basilares da transparência, isonomia e eficiência, subvertendo o objetivo primordial da licitação: garantir a melhor proposta para a administração pública, tanto em termos de custo quanto de qualidade.

A prática de cartelização, além de inflacionar os preços e desviar recursos públicos, compromete a competitividade do mercado, limitando a entrada de novos concorrentes e prejudicando a inovação. As empresas que participam de conluios muitas vezes carecem da capacidade técnica para executar os projetos contratados, resultando em obras de baixa qualidade e na necessidade de aditivos contratuais que prolongam prazos e aumentam ainda mais os custos para o erário.

Diante dos impactos devastadores das práticas de cartel no setor de obras e engenharia, torna-se imperativo que o Estado adote medidas preventivas e punitivas mais eficazes. O fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, a adoção de melhores práticas de gestão pública e o incentivo à concorrência são passos fundamentais para combater essas distorções no sistema licitatório.

A correta implementação de controles internos, a promoção de maior transparência nos processos e a criação de incentivos à participação de novos competidores são elementos cruciais para assegurar que as licitações sejam um meio legítimo de contratação, beneficiando a sociedade com obras de qualidade e serviços que atendam ao interesse público. Somente com uma abordagem rigorosa e integrada será possível mitigar os efeitos negativos da cartelização e resgatar a confiança no processo licitatório como um mecanismo justo, transparente e eficiente.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 6 set. 2024.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 1990.

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; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e os arts. 34 a 36 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 dez. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 15 out. 2024.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. 2. ed. [S.l.]: Campus, 2005.

NEUMANN, John von; MORGENSTERN, Oskar. *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Princeton University Press, 1944.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. Tradução Daniel Vieira. 8. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

SMITH, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. 1. ed. London: W. Strahan and T. Cadell, 1776.

TIMM, Luciano Benetti. *Direito e economia no Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2009. p. 473.

MPF-SP fecha leniência de R\$ 214 milhões com Andrade Gutierrez. **Conjur**, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-13/mpf-sp-fecha-leniencia-214-milhoes-andrade-gutierrez/>. Acesso em: 10 set. 2025.

TUNHOLI, Murilo. AMD bate recorde e responde por 25,6% dos processadores; Intel cresce em PCs. Tecnoblog, 2024. Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/amd-bate-recorde-e-responde-por-256-dos-processadores-intel-cresce-em-pcs/>. Acesso em: 6 out. 2024.

REDAÇÃO Conjur. MPF-SP fecha acordo de leniência de R\$ 214 milhões com Andrade Gutierrez. **Conjur**, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-13/mpf-sp-fecha-leniencia-214-milhoes-andrade-gutierrez/>. Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Guia de combate a cartéis em licitação*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Guia para Programas de Compliance*. Gabinete da Presidência do Cade, Brasília, 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 6 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial de combate à fraude e corrupção*. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/1318/1420>. Acesso em: 5 set. 2024.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; HARO, Guilherme Prado Bohac de; FERRAS, Nayara Iraidy Moraes. O compliance como ferramenta de combate à criação de cartéis em licitações públicas e **corrupção**. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 321-339, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i2.8162>.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; LOBO, Jorge Ferreira. A corrupção em processos licitatórios como fator determinante da formação de cartéis: uma abordagem econômica do ordenamento jurídico no mercado de compras governamentais. 2022. Artigo recebido em 15 de setembro de 2022 e aprovado em 26 de dezembro de 2022. Acesso em: 6 set. 2024.

SANTOS, Felipe Aguiar dos; BEZERRA, Darlan Oliveira. Fraudes e cartéis em licitações. Revista Campo do Saber, ISSN 2447-0576, v. 8, n. 2, p. 1-18, jul./dez. 2022.