



**INTERESSES EMPRESARIAIS E LICITAÇÕES PÚBLICAS: o SEI - Sistema  
Eletrônico de Informações e a inibição das fraudes**

**Paulo Henrique da Fonseca**

*paulo.henriques@professor.ufcg.edu.br*

**Ana Beatriz de Miranda Silva**

*miranda.silva@estudante.ufcg.edu.br*

**Lívia Oliveira Almeida**

*livia.almeida@estudante.ufcg.edu.br*

**Luana Soares Lima**

*luana.soares@estudante.ufcg.edu.br*

**Palavras-chave:** Administração Pública. Processo eletrônico. Licitações. Controle.

## **1. INTRODUÇÃO**

A pesquisa tem por objetivo analisar o uso do SEI ( Sistema Eletrônico de Informações), sua relevância e seu impacto na prevenção das fraudes à licitação. Está assim relacionada ao Eixo 2 do II ENGECE por se tratar do emprego de modernas práticas de gestão no âmbito das organizações empresariais e suas relação com os serviços públicos, grande contratante de serviços e bens junto ao setor privado no Brasil. Supõe inovações e comunicação oficial mais adequada às Tecnologias de Comunicação e Informações.

A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) determina o uso preferencial do processo eletrônico pela Administração Pública e o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) é uma dessas ferramentas eletrônicas utilizadas para contratações entre o Poder Público e os entes privados empresariais. A busca de menção à fraudes em licitações em decisões judiciais relacionando-as ao SEI será a base das análises, complementadas por informações colhidas de fontes secundárias sobre o tema para aferir os efeitos e as eficiência do processo eletrônico nas licitações e contratos.

Resultados previsíveis é que o acompanhamento das licitações pelos concorrentes privados otimiza o controle público e estatal. A maior transparência e publicidade que o SEI passou a oferecer, permitiu que o princípio da igualdade de condições e da livre concorrência entre os licitantes fosse mais respeitado.

### **1.1. Pergunta Problema e Objetivos**

A pesquisa pretende discutir: Qual o efeito previsível da plataforma SEI na busca de maior transparência e controle nos processos licitatórios? A questão é se nos tribunais o SEI aparece como ambiente do processo licitatório nas ações judiciais com foco nas fraudes à licitação. O objetivo da pesquisa é identificar como a plataforma SEI pode auxiliar na redução de fraudes no instante da efetuação do processo licitatório, realizado entre empresas privadas e entes públicos.

### **1.2 Justificativa**

O impacto gerado pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nas relações entre entes estatais e privados em geral nos processos licitatórios é de grande relevância na gestão empresarial. O acesso às informações públicas é de extrema relevância. Para Fonseca et al, (2021, p. 508), a transparência pública não deve ficar restrita apenas aos instrumentos de controle dos governos, mas também deve estar à disposição dos interessados privados e da sociedade para exercício democrático e amplo controle social.

A pesquisa aproxima os graduandos das novas diretrizes para os cursos jurídicos da Resolução CES/CNE nº 5/2018 que orientam para a maior atenção aos aspectos prático-profissionais da formação, abertura aos meios de mediação eletrônicos, à inovação tecnológica na área jurídica.

Para Zanella (2016), a publicidade é muito relevante para a licitação, tendo em vista que, quanto mais o processo se tornar público, maior será o engajamento das empresas, tanto para aderir à modalidade da licitação quanto para supervisioná-la. As empresas assim, são participantes e vigilantes do processo, fatores relevantes à sociedade e à administração pública.

Recente polêmica sobre dispensa de licitações de “shows” e mediações de contratos de apresentações de “cantores sertanejos” por empresas, foi aberta pelo controle social difuso sobre o uso de recursos públicos. A discussão se justifica sobre ferramentas de controle das licitações.

## **2. METODOLOGIA**

Metodologia utilizada é analítica e hermenêutica para compreensão da legislação de base do tema e também da interpretação das decisões judiciais em fraudes à licitação, sem alongar em teorização jurídica mais completa e complexa. Pela técnica da observação, levantamento e pesquisa documental em níveis exploratórios e descritivo, quantificar a ocorrência nos sítios eletrônicos do Poder Judiciário da menção ao SEI relacionada à fraudes à licitação e suas características.

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A sociedade em rede (CASTELL, 1999) influencia nas estratégias de controle social e horizontal do processos e políticas públicas pelos cidadãos (CARVALHO FILHO, 2010) pois

permite vários olhares sobre um mesmo objeto. O poder de fiscalização de “de polícia” deixa de ser só do Estado e se distribui entre diversos interessados.

Almeida (2016, p. 1) diz que “a implantação do SEI produz impactos positivos não só nas rotinas internas do órgão, mas também na interação com outros órgãos que fazem parte do Processo Eletrônico Nacional (PEN)”. No processo licitatório, para reduzir as fraudes e irregularidade de contratos são importantes as funcionalidades do SEI no quesito do acesso aos usuários externos. Santos et al (2017, p. 2) expõe que:

A evolução da informação na era digital no setor público brasileiro tem crescido bastante (...). Isso facilita cada vez mais o acesso ao conhecimento e seu compartilhamento, não só entre os entes públicos, como também a comunicação destes com a sociedade. Assim, novas estratégias de gestão têm proporcionado não apenas processos mais otimizados por meio da tecnologia, mas ainda melhor interação entre o Estado e o cidadão, deixando muitas práticas mais simples e colaborativas.

A Súmula 645 do STJ dispõe o seguinte: “O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem.” Isso significa que para haver consumação de crime, basta que ocorra a quebra do pressuposto de competição que o processo licitatório requer, independente portanto, se o resultado gerará prejuízos aos recursos públicos. Nesse sentido, a padronização do SEI, com transparência, clareza de documentos e etapas do procedimento, ajuda a afastar a ocorrência de fraudes.

Dentre as fraudes mais comuns, de acordo com alguns autores como Anderson de Oliveira (2009) e dados obtidos junto aos TJ’S (Tribunais de Justiça), CGU (Controladoria Geral da União e TCU (Tribunal de Contas da União) estão: o superfaturamento, o direcionamento da licitação, as fraudes na modalidade pregão, o acordo entre empresas e a falsificação de documentos.

Ainda, há alguns estados e suas respectivas capitais que não fazem uso do SEI, tais como Amazonas, Ceará e Paraná. Dentro de um recorte específico no Ceará:

Recorte de fraudes licitatórias no Ceará.

| OPERAÇÕES | Órgãos/ Municípios envolvidos   | Tipos de fraudes  | Ano  |
|-----------|---|---|------|
| CERTAME   | Aurora, Ipaumirim, Milagres, Juazeiro do Norte, Barbalha, Abaiara, Fortaleza e Itapajé.   | Empresas fantasmas. Indícios de falsificação. Eliminação de empresas de certames.               | 2010 |
| MÃO DUPLA | Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado do Ceará - DNIT/CE.  | Fraude em procedimentos licitatórios. Superfaturamento. Desvio de verbas e pagamentos indevidos | 2010 |
| CACTUS    | Aiuaba, Apuiarés, Barbalha, Canindé, Catarina, Tarrafas Fortaleza, Iguatu Guaraciaba do Norte, Irauçuba, Itapipoca, Itapiúna, Juazeiro do Norte, Morada Nova, Mucambo, Saboeiro, Tejuçuoca, Ubajara Quixeramobim e Reriutaba. | Pessoalidades e simulação de licitações.  | 2013 |

Fonte: site do CGU.

Diante disso, cabe ressaltar as irregularidades mais comuns em alguns estados: Acre - fraude orçamentária; Bahia - fraude em documentos; Ceará - pessoalidade e fraude em documentos; Espírito Santo - fraude em documentos; Minas Gerais - fraude em documentos; Paraíba - fraude orçamentária; Paraná - pessoalidade; Pernambuco - fraude em documentos; Piauí - fraude orçamentária; Rio de Janeiro - fraude em documentos; Rio Grande do Norte - fraude em documentos; Rio Grande do Sul - pessoalidade e fraude em documentos. Esses dados são encontrados nos Informativos de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nos TJ'S (Tribunais de Justiça) do país, obtidos em pesquisa livre e exploratória. (de 2018 a 2022).

| Acórdão 1941/2013              | Acórdão 1924/2013              | Acórdão 2.152/2010                         | Acórdão 5294/2010   |
|--------------------------------|--------------------------------|--|---|
| Plenário, TC<br>025.582/2011-9 | Plenário, TC<br>029.266/2011-4 | Plenário, TC<br>000.276/2010-3             | 1ª Câmara, TC<br>020.139/2010-1                           |
| 24.07.2013                     | 24.07.2013                     | 25.08.2010                                 | 24.08.2010  |
| Fraude de<br>pessoalidade      | Fraude de<br>pessoalidade      | Fraude de<br>falsificação de<br>documentos | Fraude de<br>orçamento e<br>falsificação de<br>documentos |

Recorte de Acórdãos TCU (Tribunal de Contas da União)

A atuação da plataforma SEI, na atual sociedade em rede como instrumento de combate às principais fraudes encontradas nas jurisprudências da CGU (Controladoria Geral da União), do TCU (Tribunal de Contas da União) e dos TJS (Tribunais de Justiça) de diversos estados brasileiros devido à sua própria funcionalidade. O fato da plataforma permitir a comunicação entre várias unidades, de forma simultânea, a um mesmo processo, permite que outros órgãos públicos identifiquem erros relacionados a orçamentos e aos casos de pessoalidade, por meio do cruzamento de dados.

A falsificação de documentos, a plataforma também dificulta pois o SEI possui documentos padronizados para cada atividade e permite a verificação por usuários externos anexados.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se que o SEI inibe, pela padronização e transparência de documentos e andamento do processo, as fraudes à licitação que é do tipo “formal”. Como o acesso ao processo é aberto e público, auxilia na identificação de fraudes, ao mesmo tempo em que torna dificultosa esta prática em seu ambiente. Além disso, têm-se o princípio da igualdade - que contribui para assegurar o tratamento igual a todos os interessados em contratar a Administração Pública -, assim favorecendo o objetivo citado acima.

A compreensão deste método mais econômico e prático para as empresas que irão exercitar a livre concorrência, pois o processo licitatório é sempre público e é considerado também um processo administrativo, que tem por objetivo fazer com que o setor da administração explore e selecione a proposta mais vantajosa, desse modo, contribuindo para os interesses privados e empresariais.

Os municípios que se utilizam do Sistema de Eletrônico de Informações são mais seguros e proporcionam maior transparência não só para o órgão que o utiliza, mas para os demais concorrentes e cidadãos. Ainda, outro aspecto positivo na implementação do SEI, foi a redução de gastos no setor público e privado para a realização dos processos licitatórios.

Embora a plataforma SEI auxilie nos processos de transparência e conseqüente redução de fraudes, cabe destacar ainda uma lacuna nesse cenário. É o que se observa com a inexistência de uma ferramenta digital específica a respeito de fraudes licitatórias. Tal fato impede a formulação de levantamentos concisos e de monitoramentos de dados referentes a

esse problema, que atuariam a favor de um controle social mais eficiente do processo licitatório no âmbito nacional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. P. de. **Projeto de intervenção para implantação do sistema eletrônico de informações (SEI) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 30 p. 2016.

BRASIL. CGU, 2010. **Operação desarticula esquemas de fraudes em municípios do Ceará**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2010/05/operacao-desarticula-esquema-de-fraudes-em-municipios-do-ceara>. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. CGU, 2010, **Polícia Federal e CGU deflagram Operação Mão Dupla**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2010/08/policia-federal-e-cgu-deflagram-operacao-mao-dupla>>Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. CGU, 2013. **Operação desarticula esquemas de fraudes em municípios do Ceará**. Disponível em:<<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2013/03/cgu-e-pf-desarticulam-quadrilha-que-atuava-em-municipios-cearenses>>. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. **Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193). Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 645. **O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem**. Brasília, DF. 18 fev 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Acórdão nº. 1941/2013** - Plenário. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Acórdão nº 1924/2013** - Plenário. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Acórdão 2152/2010** - Plenário. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Acórdão 5294/2010** - 1º Câmara. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FONSECA, P. H et al, Portal da transparência: uma análise do acesso à informação no município de Sousa (PB). São Caetano do Sul: **Anais I ENGEC**, 2021. (online)

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, A. **Licitações: fraudes comuns na aquisição de bens, enquadramento legal e procedimentos preventivos**. 26 de junho de 2009. 118 f. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis – SC.

SANTOS, Riane de O. T. et al. A implantação do sistema eletrônico de informações na administração pública do distrito federal: gestão estratégica inovadora de governo digital e atuação colaborativa. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, 2017, Brasília. 2017. p. 1 -23. Disponível em: <[http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-31\\_03.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-31_03.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2022.

ZANELLA. Maria Sylvia Di Pietro. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016. Ed. 29ª.