

TC 005.920/2022-1

## CARACTERIZAÇÃO DE INDÍCIOS DE ATUAÇÃO COLUSIVA

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de peça apartada, para exame do comportamento de empresas participantes de licitações lançadas pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) para obras de pavimentação, sob técnicas variadas (CBUQ, CAUQ, TSD, blocos intertravados e paralelepípedo). Avalia-se o risco de ter ocorrido ação concertada de empresas, tendo como critério publicações do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre fraudes a licitações mediante cartel.

2. Por se tratar de extensa análise quanto ao comportamento de diversas empresas, entendeu-se pertinente que esse exame fosse realizado como uma nota técnica e tratado como evidência na instrução do processo.

### EXAME TÉCNICO

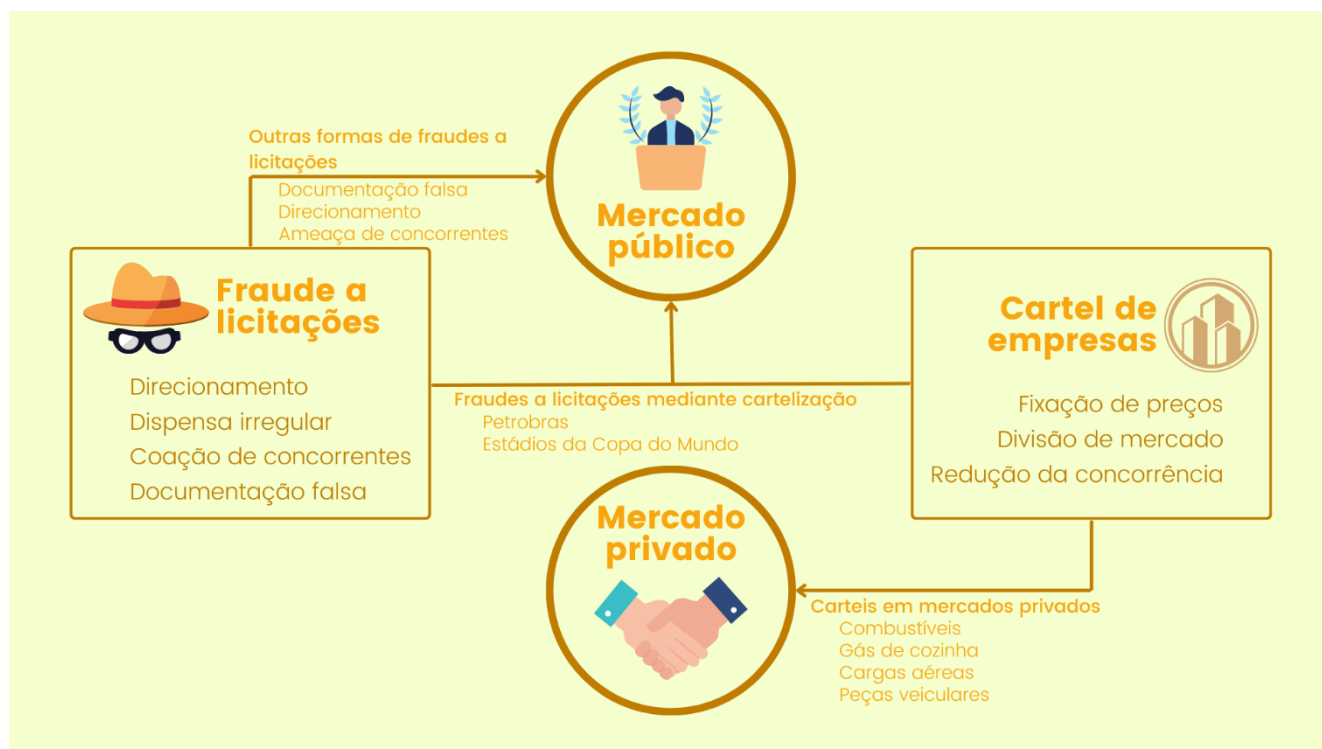
#### I. Cartel e fraude a licitações públicas

3. Existem diferentes tipologias de fraude a licitações públicas, todas voltadas à obtenção de benefícios privados, em detrimento da Administração e dos princípios que orientam as licitações públicas. Entre os benefícios mais comumente buscados, estão (i) o aumento de preços e (ii) a garantia de contratação de determinada empresa. Ademais, fraudes a processos licitatórios comumente envolvem a participação de agente públicos e/ou de outras empresas.

4. A fraude a licitações é irregularidade de diversas naturezas: ilícito administrativo (Lei 8.443/1992, art. 46; Lei 12.846/2013, art. 5º, inciso IV; Lei 12.462/2011, art. 47, inciso IV; Lei 14.133/2021, art. 155, inciso IX), ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992, art. 10, inciso VIII), crime (Decreto Lei 2.848/1940, art. 337-F). Não há dúvidas, portanto, de que se trata de conduta altamente reprovável e com graves consequências ao resultado das políticas públicas. Pelo fato de as licitações, tal como definidas nas mencionadas legislações, serem instrumento de contratações públicas, as fraudes licitatórias ocorrem exclusivamente no mercado público.

5. Por sua vez, o cartel é o acordo entre empresas com objetivo (i) de fixar artificialmente os preços ou quantidades dos produtos e serviços; e (ii) de controlar um mercado, limitando a concorrência; constituindo crime contra a ordem econômica (Lei 8.137/1990, art. 4º, inciso II). Os cartéis de empresas podem estar direcionados a atuar tanto no mercado público quanto no mercado privado. Quando atuante no mercado de licitações públicas com o intuito de eliminação de concorrência, de fixação de preços, ou de controle de mercado, o cartel deve ser visto como uma tipologia de fraude à licitação mediante atuação colusiva de empresas e, portanto, atrai a competência desta Corte de Contas, sem prejuízo da atuação de outros órgãos nas respectivas esferas de competência.

**Figura 1 - Mercados atingidos por fraudes a licitações e por cartéis de empresas**



6. Dentre as formas de fraudar licitações públicas, a formação de cartel é uma das que traz os maiores prejuízos à Administração, pois os cartéis, por sua natureza de domínio de mercado, usualmente atuam em diversos certames, potencializando os prejuízos, tanto os financeiros aos entes licitantes quanto os de resultados das políticas públicas.

7. Não à toa, o tema atrai especial atenção de órgãos como o CADE e a OCDE, que possuem publicações que objetivam o combate dessa prática. Da parte do CADE, o Guia de Combate a Cartéis em Licitação (peça 158). Da parte da OCDE, as Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas (peça 157). Tais publicações discorrem sobre os principais meios dos quais empresas se valem se atuação colusiva para fraudar as licitações públicas.

8. A OCDE destaca (peça 157, p. 3):

a) propostas fictícias ou de cobertura: empresas submetem propostas que envolvem, pelo menos, um dos seguintes comportamentos: (1) Um dos concorrentes aceita apresentar uma proposta mais elevada do que a proposta do candidato escolhido, (2) Um concorrente apresenta uma proposta que já sabe de antemão que é demasiado elevada para ser aceita, ou (3) Um concorrente apresenta uma proposta que contém condições específicas que sabe de antemão que serão inaceitáveis para o comprador. As propostas fictícias são concebidas para dar a aparência de uma concorrência genuína entre os licitantes;

b) supressão de propostas: Os esquemas de supressão de propostas envolvem acordos entre os concorrentes nos quais uma ou mais empresas estipulam abster-se de concorrer, ou retiram uma proposta previamente apresentada, para que a proposta do concorrente escolhido seja aceita. Fundamentalmente, a supressão de propostas implica que uma empresa não apresenta uma proposta para apreciação final;

c) propostas rotativas ou rodízio: Nos esquemas de propostas rotativas (ou rodízio), as empresas conspiradoras continuam a concorrer, mas combinam apresentar alternadamente a proposta vencedora (i.e. a proposta de valor mais baixo). A forma como os acordos de propostas rotativas são implementados pode variar. Por exemplo, os conspiradores podem decidir atribuir aproximadamente os

mesmos valores monetários de um determinado grupo de contratos a cada empresa ou atribuir a cada uma valores que correspondam ao seu respectivo tamanho; e

d) divisão do mercado: Os concorrentes definem os contornos do mercado e acordam em não concorrer para determinados clientes ou em áreas geográficas específicas. As empresas concorrentes podem, por exemplo, atribuir clientes específicos ou tipos de clientes a diferentes empresas, para que os demais concorrentes não apresentem propostas (ou apresentem apenas uma proposta fictícia) para contratos ofertados por essas classes de potenciais clientes. Em troca, o concorrente não apresenta propostas competitivas a um grupo específico de clientes atribuído a outras empresas integrantes do cartel.

9. Já o CADE aponta as seguintes formas de ação de empresas cartelizadas (peça 158, p. 29-43):

a) fixação de preços: na qual há um acordo firmado entre concorrentes para aumentar ou fixar preços e impedir que as propostas fiquem abaixo de um “preço base”;

b) direcionamento privado da licitação: em que há a definição de quem irá vencer determinado certame ou uma série de processos licitatórios, bem como as condições nas quais essas licitações serão adjudicadas;

c) divisão de mercado: representada pela divisão de um conjunto de licitações entre membros do cartel, que, assim, deixam de concorrer entre si em cada uma delas. Por exemplo, as empresas A, B e C fazem um acordo pelo qual a empresa A apenas participa de licitações na região Nordeste, a empresa B na região Sul e a empresa C na região Sudeste;

d) supressão de propostas: modalidade na qual concorrentes que eram esperados na licitação não comparecem ou, comparecendo, retiram a proposta formulada, com intuito de favorecer um determinado licitante, previamente escolhido;

e) apresentação de propostas pro forma: caracterizada quando alguns concorrentes formulam propostas com preços muito altos para serem aceitos ou entregam propostas com vícios reconhecidamente desclassificatórios. O objetivo dessa conduta é, em regra, direcionar a licitação para um concorrente em especial;

f) rodízio: acordo pelo qual os concorrentes alternam-se entre os vencedores de uma licitação específica. Por exemplo, as empresas A, B e C combinam que a primeira licitação será vencida pela empresa A, a segunda pela empresa B, a terceira pela empresa C e assim sucessivamente; e

g) subcontratação: pela qual concorrentes não participam das licitações ou desistem das suas propostas, a fim de serem subcontratados pelos vencedores. O vencedor da licitação a um preço supra competitivo divide o sobrepreço com o subcontratado.

10. Ademais, destaca-se que existe uma dificuldade intrínseca de detecção de cartel e conluio, de modo que o CADE atribui elevada relevância às provas indiretas:

Com vistas a demonstrar a existência de acordos colusivos, a autoridade de defesa da concorrência pode utilizar tanto provas diretas – documentos que comprovam a existência material do acordo entre os licitantes – quanto as chamadas provas indiretas. Devido à dificuldade de obtenção de provas diretas, as provas indiretas constituem importante meio de provas dos acordos.

Na investigação de cartéis em licitação, é comum o uso de provas indiretas, especialmente em termos de comportamentos suspeitos dos participantes que fogem ao que seria esperado em uma licitação normal em que há de fato concorrência entre os licitantes. Exemplos disso são: propostas com erros semelhantes, rodízio de vencedores entre concorrentes e verificação de um padrão na margem de preço das propostas apresentadas.

As provas indiretas resultam da interpretação ativa – e.g., inferências lógicas, análises econômicas e deduções – levada a cabo pela autoridade, acerca de fatos e indícios que, analisados em conjunto, comprovariam a infração anticoncorrencial, posto não haver outra explicação plausível para os investigados se comportarem daquela maneira.

De um lado, os participantes do cartel, que têm em mãos as provas diretas do acordo, empregam todos os esforços necessários para dissimular sua existência. De outro, as autoridades de defesa da concorrência enfrentam tais estratégias de dissimulação e destruição das provas empreendidas pelos participantes de cartéis por meio do uso de provas indiretas, que possuem importante papel na demonstração de acordos colusivos, conforme verificado na jurisprudência internacional.

(Guia Combate a Cartéis em Licitações – CADE, p. 23-24 <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf>>, visitado em 10/8/2022)

11. Dado o trecho transcrito acima, coloca-se que o Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3.689/1941), em seu art. 239, conceitua prova indireta, ou indício, como “*a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias*”.

#### I.1. Análise de risco de ação colusiva quanto ao mercado de pavimentação de vias

12. Tanto a publicação do CADE como a publicação da OCDE indicam características de mercado que podem facilitar a formação de cartéis e a atuação colusiva de empresas. Destaca-se (i) que não é necessário que todas as características listadas coexistam para que empresas sejam bem-sucedidas no esquema de conluio; e (ii) que tais características são fatores de risco para a atuação colusiva, indicando a necessidade de maior aprofundamento nos trabalhos investigativos. A seguir, fundamentado nas publicações do CADE e da OCDE, analisam-se quais características facilitadoras estão presentes nas licitações de registro de preço da Codevasf para contratação de obras de pavimentação de vias.

**Quadro 1 - Condições que facilitam a formação de cartéis e a atuação colusiva de empresas**

Segundo o CADE	Segundo a OCDE	Presença nos SRP de pavimentação da Codevasf
homogeneidade dos produtos e serviços, ausência de substitutos e baixa alteração tecnológica	produtos ou serviços idênticos ou simples nível reduzido ou nulo de alternativas nível reduzido ou nulo de inovação tecnológica	os objetos das licitações são semelhantes. Ainda que haja diferenciação de tipos de pavimentos, são apenas quatro variações – CBUQ, TSD, bloco de concreto ou paralelepípedo – com boa parte dos serviços semelhantes e todos de domínio do mercado de obras rodoviárias. A evolução tecnológica do mercado é lenta e gradual.
condições do mercado, estabilidade na demanda e repetitividade das compras públicas	condições do mercado propostas recorrentes / licitações frequentes	o fluxo constante e previsível das licitações da Codevasf pelo menos nos últimos quatro anos, facilita a realização dos acordos e de possíveis futuras compensações.
manutenção de cláusulas editalícias em diferentes certames		ainda que ocorra alguma alteração pontual, os editais de pavimentação são similares entre si, tanto em objeto licitado como em requisitos editalícios.
transparência		característica intrínseca dos processos de licitação pública e também presente nos pregões em questão no que diz respeito às empresas terem acesso a informações de mercado.
número restrito de concorrentes	pequeno número de empresas	os pregões realizados nos primeiros anos não apresentaram essa característica. No entanto, verificou-se a queda significativa do número de concorrentes por licitação a partir de 2020 e, mais intensamente, em 2021 (peça 159).

Segundo o CADE	Segundo a OCDE	Presença nos SRP de pavimentação da Codevasf
barreiras à entrada	nível reduzido ou nulo de entradas no mercado	as (necessárias) exigências de qualificação técnica são uma barreira à entrada de novas empresas, visto que demandam a realização prévia de obras de complexidade semelhante, o que demanda tempo até que uma empresa entrante alcance.
necessidade das contratações		trata-se de contratações necessárias, considerando a necessidade de asfaltamento em diversos municípios pelo país.
interações frequentes entre licitantes	associações comerciais / associações de classe	não foi possível verificar a ocorrência dessa condição.

- Condição verificada nos pregões de registro de preço da Codevasf para pavimentação de vias
- Condição não verificada nos pregões de registro de preço da Codevasf para pavimentação de vias

13. Verifica-se, portanto, que esse conjunto de pregões possui predicados que os caracterizam como de alto risco para a ocorrência de fraudes licitatórias decorrente da ação coordenada de empresas.

#### I.2. Indícios de ação concertada de empresas numa visão global das licitações

14. As publicações do CADE (peça 158) e da OCDE (peça 157) abordam também os indícios de ocorrência de fraudes em licitações. O Quadro 2 e o Quadro 3 listam esses indícios em cada uma das publicações, destacando aqueles que se verificam nas atas de registro de preço da Codevasf para pavimentação de vias. Explica-se que o substrato analítico que embasa a caracterização dos indícios é oriundo da peça 159, que por sua vez foi elaborado com base nas atas de registro de preço (peça 154).

**Quadro 2 - Indícios de conluio em contratações públicas segundo os critérios do CADE**

Descrição	Presença nos editais
Indícios no momento de apresentação de propostas	
número de propostas apresentadas substancialmente inferior ao habitual ao esperado	(1)
retirada inesperada, sem explicação plausível, de alguma(s) empresa(s) do procedimento ou diminuição inesperada no número de participantes da licitação	(1)
apresentação de propostas por agentes que notadamente não teriam a possibilidade de vencer a licitação (ex.: erros banais, acima do valor de referência) ou, ainda, por empresas que continuam a submeter propostas apesar de serem constantemente malsucedidas	(2)
um licitante comparece à licitação com várias propostas ou apresenta proposta por si e por outras empresas concorrentes	(3)
concorrentes habituais não apresentam propostas num procedimento no qual seria de esperar que o fizessem, continuando a concorrer em outros procedimentos	(4)
empresas participam em consórcio, apesar de evidentemente terem condições para apresentar propostas individuais	(3)
duas ou mais propostas: - têm valores idênticos; - têm redação e formatação semelhantes, erros similares ou idênticos; - são enviadas do mesmo endereço, e-mail, fax ou possuem selos postais com números sequenciais e/ou foram expedidos da mesma agência de correios - submetidas eletronicamente, foram criadas ou editadas por um mesmo fornecedor - possuem papel timbrado, formulário ou dados de contatos semelhantes	(5)



Descrição	Presença nos editais
Indícios nas declarações dos concorrentes	
justificativas dos preços da proposta com referência a “preços sugeridos pelo setor”, “preços padrão do mercado” ou “tabela de preços do setor”	(10)
referência explícita a propostas de concorrentes ou à existência de alguma forma de acordo	(10)
referência à exclusividade de uma determinada área ou cliente de um concorrente	(3)
declarações de associações empresariais com referência a propostas de forma detalhada	(10)
atuação de sindicatos e associações, em sede administrativa e/ou judicial, para impedir a participação de empresas sob o argumento de inadequação da empresa ou propostas inexequíveis	(3)

Indícios nos comportamentos dos licitantes durante/no certame e nas condições comerciais das propostas

licitantes vencedores subcontratam concorrentes que perderam, retiraram ou se recusaram a apresentar propostas nas licitações e/ou contratam recorrentemente o mesmo concorrente	(10)
analisando uma série de licitações, os fornecedores periodicamente vencem as mesmas ou quantidades semelhantes de licitações	(6)
há uma margem de preço estranha e pouco racional entre a proposta vencedora e as demais	(7)
uma empresa solicita os documentos do procedimento para si e para outro(s) concorrente(s) ou então uma empresa apresenta a proposta junto com outro(s) concorrente(s)	(3)
o valor da proposta é significativamente reduzido quando um novo concorrente entra no processo ou, ao contrário, aumenta significativamente sem alteração dos concorrentes ou sem variação nos custos	(8)

Indícios no resultado do procedimento

existência de um padrão de rodízio entre os vencedores das licitações e seus lotes e padrão de distribuição geográfica das propostas vencedoras	(9)
uma mesma empresa sempre vence as licitações de certo órgão público e outras continuam participando mesmo que sempre percam	(6)
verificação de preços muito díspares ofertados em diferentes licitações, apesar de o objeto e as características dos certames serem parecidos	(10)

- Condição verificada nos pregões de registro de preço da Codevasf para pavimentação de vias
- Condição não verificada nos pregões de registro de preço da Codevasf para pavimentação de vias
- Condição não foi objeto de avaliação

- (1) a FIGURA 10 da peça 159 e a FIGURA 13 da peça 159, quando confrontadas com a FIGURA 1 da peça 159, indicam uma queda significativa do número de licitantes nas licitações em 2021, o que vai de encontro com o aumento do montante licitado. Nos demais anos, também ocorreram casos mais pontuais de número de licitantes significativamente inferior à média de outros certames.
- (2) a apresentação de propostas por licitantes incapazes de vencer se verifica nos muitos casos concretos, que serão tratados mais adiante, em que as empresas vencedoras foram desqualificadas por falta de comprovação de atestados, por falhas banais em suas propostas e por falta de capacidade financeira. Do ponto de vista de análise geral, a TABELA 7 da peça 159 mostra como as vitórias se concentraram em poucas empresas e que muitas empresas seguiram participando das licitações mesmo sem vencer nenhuma.
- (3) não se aplica a essas licitações, seja pelo seu formato, seja pelas regras editalícias.
- (4) as análises individuais a seguir mostram que algumas empresas participaram de licitações para executar obras em outras unidades da federação, mas, ao contrário do que seria esperado, deixaram de participar de certames para realizar obras em seus próprios estados. Ademais, verificaram-se casos em que a mesma empresa participava ativamente de um certame, com lances agressivos, mas, em outros casos, não ofereceu lance para cobrir ofertas com desconto relativamente baixo.
- (5) a apresentação de propostas iniciais com valor idêntico por todas ou pela maioria das empresas será tratada a seguir na análise individual dos certames. Os demais pontos não foram objeto de verificação.
- (6) verifica-se a concentração de vencedores em um pequeno grupo de licitantes, em especial no ano de 2021. Os 161 lotes foram vencidos por 50 empresas diferentes, sendo que 84 lotes (52,3%) foram vencidos por apenas quatro empresas. Em 2021 foram 127 empresas distintas disputando 91 lotes. 21 venceram algum lote, sendo que 60 lotes (66%) foram vencidas por apenas duas empresas. Apenas para comparação, os demais 70 lotes disputados entre 2018 e 2020 foram vencidos por 37 empresas diferentes e apenas nove delas venceram mais de dois certames.

- (7) o histograma de descontos apresentado na FIGURA 7 da peça 159 demonstra uma grande concentração de descontos baixos (abaixo de 10%) confrontado com a existência de várias licitações com desconto em torno de 20%-30% e outras tantas que chegaram a 45%. A FIGURA 8 da peça 159 e a FIGURA 9 da peça 159 demonstram que, embora tenha havido casos de desconto baixo nos anos de 2018 a 2020, essa situação dominou as licitações de 2021.
- (8) os gráficos da FIGURA 15 da peça 159 mostram uma clara relação entre o aumento da concorrência e o aumento do desconto. A Figura 3 e a Figura 4 demonstram que a presença de uma empresa de fora do grupo de risco (mesmo em licitações com poucas licitantes) tem o efeito de aumentar significativamente o desconto da licitação, e, mais ainda, a presença de duas empresas externas.
- (9) esses padrões serão mais bem abordados nas análises individuais dos certames, mas o Quadro 27 já permite identificar alguns padrões, principalmente nas licitações realizadas em 2021:
- a) nas licitações de Montes Claros (24/2021, 25/2021, 29/2021, 39/2021 e 40/2021) verifica-se indícios de divisão de lotes, onde a Engefort venceu seus lotes com descontos quase sempre inferiores a 1% e outra(s) empresa(s) que participou da disputa se sagrou vencedora de um ou dois outros lotes, sempre com desconto também muito baixo;
- b) nas licitações de Bom Jesus da Lapa (13/2021, 16/2021 e 17/2021) a Engefort se sagrou campeã de todos os lotes com descontos entre 0,6% e 1,5%, embora em todos os casos houvesse pelo menos outras três ou quatro empresas participando dos certames;
- c) em quatro licitações de Petrolina (12/2021, 13/2021, 14/2021 e 15/2021), cada uma vencida por uma empresa diferente, com descontos tão baixos quanto 0,77% ou 3,41%.
- (10) verificação não realizada.

### Quadro 3 - Indícios de conluio em contratações públicas segundo os critérios da OCDE

Descrição	Presença nos editais
Procurar por indícios e padrões na fase da apresentação das propostas	
A proposta mais baixa é frequentemente do mesmo fornecedor	(1)
Existe uma distribuição geográfica das propostas vencedoras. Algumas empresas apresentam propostas que vencem apenas em algumas zonas geográficas	(2)
Os fornecedores habituais não apresentam propostas para um processo de contratação no qual seria de esperar que o fizessem, mas continuam a concorrer em outros processos	(3)
Alguns fornecedores retiram-se inesperadamente do concurso ou da licitação	(4)
Determinadas empresas sempre apresentam propostas, mas nunca são bem-sucedidas	(5)
As empresas parecem ganhar os concursos de forma alternada	(6)
Duas ou mais empresas apresentam uma proposta conjunta apesar de pelo menos uma delas ter capacidade para apresentar uma proposta independente	(7)
O concorrente vencedor subcontrata reiteradamente os demais concorrentes	(8)
O concorrente vencedor não aceita a adjudicação do contrato, vindo posteriormente a descobrir-se que foi subcontratado	(8)
Os concorrentes encontram-se socialmente e têm reuniões pouco antes da apresentação de propostas	(8)
Procurar por indícios em todos os documentos apresentados	
Erros semelhantes nos documentos ou cartas de proposta apresentadas por empresas diferentes, tais como erros de ortografia	(8)
As propostas de empresas diferentes apresentam caligrafia ou tipo de letra semelhantes, ou utilizam formulários ou papel timbrado similares	(8)
Os documentos da proposta de um concorrente fazem referência expressa às propostas de outros concorrentes ou utilizam o cabeçalho ou número de fax de outro concorrente	(8)
As propostas de empresas diferentes contêm erros de cálculo semelhantes	(8)
As propostas de empresas diferentes contêm um número significativo de estimativas semelhantes de custo de certos produtos	(8)
Os envelopes de empresas diferentes têm carimbos postais ou marcas de registo postal semelhantes	(7)
Os documentos de proposta de diferentes empresas sugerem inúmeros ajustes de última hora, tais como a utilização do corretor ou outras alterações físicas	(7)
Os documentos de proposta apresentados por empresas diferentes contêm menos detalhes do que seria necessário ou esperado, ou dão outras indicações de que não são genuínas	(8)

Descrição	Presença nos editais
Os concorrentes apresentam propostas semelhantes ou os preços apresentados pelos concorrentes aumentam de forma regular	(9)
Procurar por indícios e padrões relacionados com o estabelecimento de preços	
Os concorrentes aumentam os preços ou as faixas de preços de forma súbita e idêntica, situação que não pode ser explicada pelo aumento dos custos	(10)
Descontos ou abatimentos previsíveis desaparecem inesperadamente	(10)
A apresentação de preços idênticos pode ser preocupante especialmente quando ocorrer uma das seguintes situações: – Os preços dos fornecedores mantiveram-se inalterados durante um longo período de tempo, – Os preços dos fornecedores eram anteriormente diferentes entre si, – Os fornecedores aumentam o preço sem que tal seja justificado pelo aumento dos custos, ou – Os fornecedores eliminam os descontos, especialmente num mercado onde estes sempre foram concedidos	(8)
Há uma grande diferença entre o preço de uma proposta adjudicada e as restantes	(2)
A proposta de um determinado fornecedor para um contrato em particular é muito mais elevada do que a proposta do mesmo fornecedor para um contrato semelhante	(8)
Há reduções significativas em relação aos níveis de preços praticados anteriormente depois de uma proposta de um novo concorrente ou de um fornecedor que não é habitual, o que pode indicar que o novo fornecedor desestabilizou um cartel para fraudar contratações públicas	(11)
Os fornecedores locais propõem preços de entrega mais elevados para destinos locais do que para destinos mais afastados	(8)
Empresas locais e não locais especificam custos de transporte semelhantes	(8)
Apenas um concorrente contacta os grossistas/atacadistas para obter informação sobre preços antes de apresentar a sua proposta	(8)
Características inesperadas de propostas públicas num leilão, seja eletrónico ou não – tais como licitações que incluem números pouco usuais onde seria de se esperar números redondos de centenas ou de milhares – podem indicar que os licitantes estão a utilizar as próprias propostas como veículo de conluio, comunicando informações ou indicando preferências	(8)
Estar sempre alerta para declarações suspeitas	
Referências escritas ou faladas a acordos entre concorrentes	(8)
Declarações em que os concorrentes justificam os seus preços olhando para “preços sugeridos pelo setor”, “preços padrão do mercado” ou “tabelas de preços do setor”	(8)
Declarações que indiquem que certas empresas não fornecem numa zona em particular ou a determinados clientes	(8)
Declarações que indiquem que uma área ou cliente “pertence” a outro fornecedor	(8)
Declarações que indiquem o conhecimento dos preços dos outros concorrentes, ou de detalhes das propostas, ou a antecipação do sucesso ou não de uma empresa num processo de contratação para o qual ainda não foram publicados os resultados	(8)
Declarações que indiquem que o fornecedor apresentou uma proposta de cobertura, de cortesia, complementar, figurativa, simbólica ou fictícia	(8)
Utilização da mesma terminologia por diversos fornecedores para explicar o aumento dos preços	(8)
Manifestação de questionamentos ou preocupações quanto à exigência de Declarações de Independência de Propostas, ou indicações de que, apesar de assinados (ou mesmo entregues sem assinatura), estes não são levados a sério	(8)
Carta de apresentação da proposta na qual o concorrente se recusa a cumprir algumas condições do edital ou se refere a discussões, provavelmente no âmbito de uma associação de classe	(8)
Estar sempre alerta para comportamentos suspeitos	
Os fornecedores reúnem-se em privado antes da apresentação das propostas, por vezes na proximidade do local onde as propostas serão apresentadas	(8)
Os fornecedores encontram-se socialmente com frequência ou parecem manter reuniões regulares	(8)



Descrição	Presença nos editais
Uma empresa solicita os documentos do processo de contratação (edital, anúncio, anexos) para si e para outro concorrente	(8)
Uma empresa entrega a sua própria proposta e respectivos documentos juntamente com os de outro concorrente	(8)
Uma determinada empresa apresenta proposta mesmo sendo incapaz de concluir com sucesso o contrato	(8)
Uma empresa traz mais do que uma proposta para o ato público de abertura de propostas e escolhe aquela que vai apresentar depois de perceber (ou tentar perceber) quem são os outros concorrentes	(8)
Diversos concorrentes fazem perguntas semelhantes à entidade adjudicante ou apresentam pedidos ou elementos semelhantes	(8)

- Condição verificada nos pregões de registro de preço da Codevasf para pavimentação de vias
- Condição não verificada nos pregões de registro de preço da Codevasf para pavimentação de vias
- Condição não foi objeto de avaliação

- (1) verifica-se a concentração de vencedores em um pequeno grupo de licitantes, em especial no ano de 2021. Os 161 lotes foram vencidos por 50 empresas diferentes, sendo que 84 lotes (52,3%) foram vencidos por apenas quatro empresas. Em 2021 foram 127 empresas distintas disputando 91 lotes. 21 venceram algum lote, sendo que 60 lotes (66%) foram vencidas por apenas duas empresas. Apenas para comparação, os demais 70 lotes disputados entre 2018 e 2020 foram vencidos por 37 empresas diferentes e apenas nove delas venceram mais de dois certames.
- (2) não ocorreu tal condição.
- (3) as análises individuais a seguir mostram que algumas empresas participaram de licitações para executar obras em outras unidades da federação, mas, ao contrário do que seria esperado, deixaram de participar de certames para realizar obras em seus próprios estados. Ademais, verificaram-se casos em que a mesma empresa participa ativamente de um certame, com lances agressivos, mas, em outros casos, não oferece lance para cobrir ofertas com desconto relativamente baixo.
- (4) a recusa de empresas em apresentar as respectivas propostas, quando convidadas, foi situação recorrente nos editais que foram objetos de verificação.
- (5) a TABELA 7 da peça 159 ilustra essa situação.
- (6) esses padrões serão mais bem abordados nas análises individuais dos certames, mas o Quadro 23 já permite identificar alguns padrões, principalmente nas licitações realizadas em 2021:
  - a) nas licitações de Montes Claros (24/2021, 25/2021, 29/2021, 39/2021 e 40/2021) verifica-se indícios de divisão de lotes, onde a Engafort venceu seus lotes com descontos quase sempre inferiores a 1% e outra(s) empresa(s) que participou da disputa se sagrou vencedora de um ou dois outros lotes, sempre com desconto também muito baixo;
  - b) nas licitações de Bom Jesus da Lapa (13/2021, 16/2021 e 17/2021) a Engafort se sagrou campeã de todos os lotes com descontos entre 0,6% e 1,5%, embora em todos os casos houvesse pelo menos outras três ou quatro empresas participando dos certames;
  - c) em quatro licitações de Petrolina (12/2021, 13/2021, 14/2021 e 15/2021), cada uma vencida por uma empresa diferente, com descontos tão baixos quanto 0,77% ou 3,41%.
- (7) não se aplica a essas licitações, seja pelo seu formato, seja pelas regras editalícias.
- (8) verificação não realizada.
- (9) a apresentação de propostas iniciais com valor idêntico por todas ou pela maioria das empresas será tratada a seguir na análise individual dos certames.
- (10) a FIGURA 6 da peça 159 ilustra a ocorrência dessa situação ocorrida principalmente em 2021, embora também pontualmente em licitações de outros anos.
- (11) a Figura 3 e a Figura 4 ilustram a ocorrência dessa situação.

15. Em suma:

- a) dos 20 indícios indicados pelo CADE, 10 foram passíveis de avaliação e verificou-se que todos os 10 ocorreram; e
- b) dos 45 indícios indicados pela OCDE, 11 foram passíveis de avaliação e verificou-se que 9 ocorreram e que 2 não ocorreram.

Figura 2 – Quantidade de indícios confirmados



16. Importante ressaltar que um ambiente colusivo não contemplará necessariamente todos os indícios, de modo que a incoerência de alguns não afasta a existência de ação colusiva das empresas. Apesar de não se esperar que todo o rol de indícios seja observado, o acúmulo de indícios é o que robustece a conclusão dessa situação.

## II. Definição preliminar do grupo de risco

17. A fim de analisar a tese de que teria havido colusão de empresas nas licitações, foram considerados comportamentos de risco que poderiam indicar a participação das empresas no esquema colusivo:

- empresas que mais venceram licitações (em números absolutos);
- empresas que mais participaram de licitações;
- empresas que mais venceram licitações em proporção à sua participação;
- empresas que menos venceram a despeito de sua grande participação;
- empresas que venceram licitações com os menores descontos médios;
- empresas que venceram licitações com descontos baixos; e
- empresas que mais participaram de licitações que tiveram descontos baixos.

18. São oito indicativos, sendo possível estar presente em no máximo seis, já que (i) os indicativos de empresas que “menos venceram” e que “mais venceram” são excludentes entre si; e (ii) os comportamentos “vencem com menores descontos médio” e “venceram com descontos baixos” são complementares, sendo que o primeiro se refere a um comportamento médio e o segundo diz respeito a casos mais específicos.

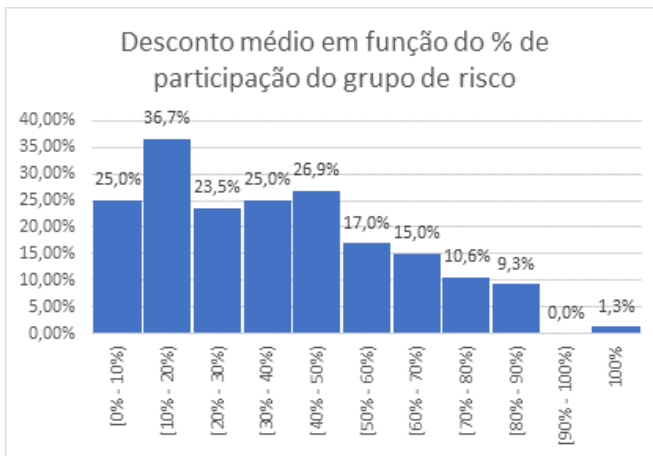
IV.1. Impacto da participação do grupo de risco nas licitações

215. O impacto da participação do Grupo de Risco nas licitações pode ser avaliado a partir de dois indicadores de domínio do Grupo de Risco nas licitações:

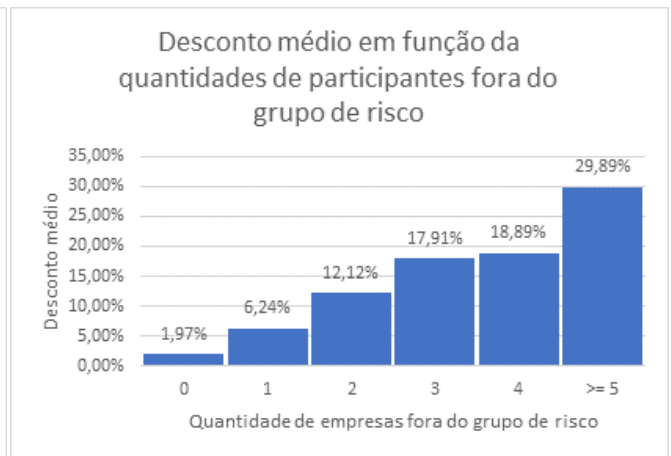
- a) percentual das empresas participantes que faziam parte do grupo;
- b) número de empresas participantes que não faziam parte do grupo.

216. Assim, se pode verificar as quantidades de itens licitados e os descontos obtidos em função desses dois indicadores:

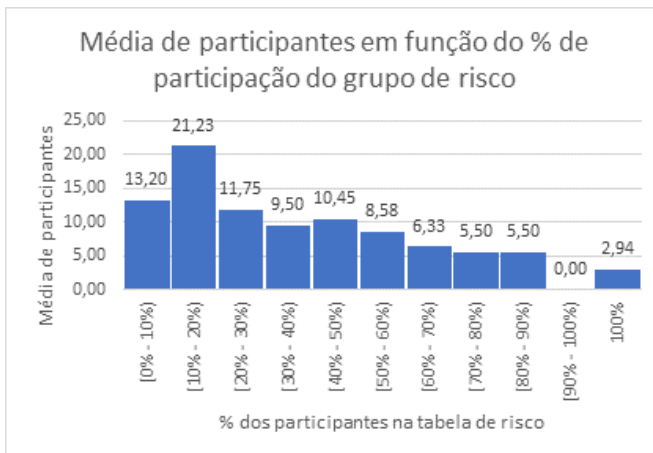
**Figura 3 - Desconto médio em função do % de participação do grupo de risco**



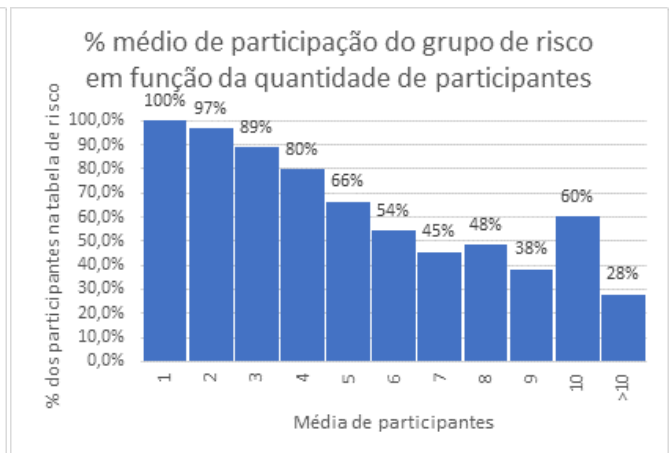
**Figura 4 - Desconto médio em função da quantidade de empresas fora do grupo de risco**



**Figura 5 - Média de participantes em função do % de participação do grupo de risco**



**Figura 6 - % médio de participação do grupo de risco em função do número de participantes**



217. A Figura 3 mostra que a concentração da concorrência no grupo de risco é fator de redução de desconto na licitação. A Figura 4 acrescenta a informação de que a participação de pelo menos uma empresa de fora do grupo de risco mais do que triplica o desconto médio e a presença de duas empresas multiplica o desconto médio por seis vezes.

218. No mesmo sentido, a Figura 5 e a Figura 6 mostram que a concentração do grupo de risco está relacionada com a participação reduzida de empresas. De fato, o funcionamento de um esquema de conluio depende do controle de entrada de concorrentes, o que resulta na redução do número de empresas participantes.

223. O Quadro 28 acrescenta a informação de que tanto o número de vitórias quanto os valores se concentram em apenas uma empresa, a Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda.

224. Soma-se a isso o fato que se depreende do Quadro 27 e das análises empreendidas na Seção III que as demais sete empresas que obtiveram alguma vitória nesse rol de disputas foram bem sucedidas apenas naquelas licitações em que houve rodízio de propostas entre essas empresas e a própria Engefort (29/2021 – Montes Claros; 39 e 40/2021 – Montes Claros; 12, 13, 14 e 15/2021 – Petrolina). Nas demais, em que houve supressões de proposta e apresentação de propostas fictícias ou de cobertura ou *pro forma*, absolutamente todas as vitórias couberam à Engefort.

225. Disso, se pode afirmar que o esquema colusivo que se identifica naquelas 63 disputas teve como objetivo proporcionar a vitória da Engefort, tendo 27 empresas se destinado apenas a cobrir a participação dessa empresa líder, compondo o número de participantes dos certames a fim de dar aparência de concorrência, e as outras 7 empresas também cobrindo a participação da Engefort, mas em troca de garantir a vitória em algumas poucas oportunidades.

226. Importante esclarecer que foram caracterizadas quatro diferentes condutas, conforme se foi pontuando ao longo da Seção III:

a) **proposta fictícia ou de cobertura (OCDE) / proposta *pro forma* (CADE)**: quando a proposta apresentada pela empresa teve alguma das seguintes características:

a.1) a empresa apresentou apenas a proposta inicial, sem dar novos lances;

a.2) a empresa não atendia a exigência qualificação econômico-financeira de capital social mínimo de 10% do valor do lote, de modo que, se apresentasse o melhor lance, sua proposta seria invariavelmente rejeitada;

a.3) a empresa não atendia as exigências de qualificação técnica, de modo que, se apresentasse o melhor lance, sua proposta seria invariavelmente rejeitada; e

a.4) quando convocada a apresentar sua proposta, a empresa apresentou documentação falha (atestados em nome de outras empresas, ausência de certidões ou declarações de conhecimento do local da obra referente a outro estado, por exemplo), de modo que sua proposta não poderia ser aceita.

b) **supressão de propostas (OCDE e CADE)**: nas seguintes situações:

b.1) a empresa, foi convocada como vencedora, seja porque apresentou o menor preço / maior desconto, seja por sua condição de micro ou pequena empresa, mas não apresentou sua proposta; e

b.2) nas situações de “Propostas rotativas ou rodízio (OCDE) / rodízio (CADE)”, naqueles lotes em que a empresa deixou de participar.

c) **propostas rotativas ou rodízio (OCDE) / rodízio (CADE)**: nas situações em que se verifica que um grupo de licitações ou de lotes é vencido por um determinado grupo de empresas e que essas empresas, nos demais lotes em que não vencem, ou deixam de dar lance ou não participam, de modo a permitir a vitória das demais empresas com as quais estão promovendo o rodízio de propostas;

d) **beneficiária da fraude**: nas situações em que a empresa se sagrou vencedora em disputas nas quais as demais participantes apresentaram “proposta fictícia ou de cobertura (OCDE) / proposta *pro forma* (CADE)” e “Supressão de propostas (OCDE e CADE)”, de modo que a fraude teve como objetivo direcionar a contratação para aquela empresa.

## CONCLUSÃO

227. Esse trabalho buscou analisar a atuação de empresas licitantes em certames oferecidos pela Codevasf para licitar obras de pavimentação. Inicialmente, motivado por notícias jornalísticas, a SeinfraOperações autuou processo administrativo de produção de conhecimento para averiguar se estariam presentes indícios de atuação concertada das empresas para fraudar certames desses objetos. Naquele processo administrativo, concluiu-se que havia indícios gerais de conluio de empresas,

considerando: (i) aumento na oferta de licitações do tipo; (ii) redução na quantidade de empresas licitantes por certame; e (iii) redução do desconto médio resultante dos processos licitatórios.

228. Neste trabalho, buscou-se averiguar, de forma mais detida, a atuação das empresas. Inicialmente, buscaram-se critérios para a identificação de mercados propícios ao conluio de licitantes. A partir de publicações institucionais do CADE e da OCDE, concluiu-se que o mercado de pavimentação tem características intrínsecas que propiciam esse tipo de fraude à licitação.

229. Em seguida, utilizando-se de critérios objetivos, selecionou-se, preliminarmente, um conjunto de empresas que teriam resultados sugestivos de atuação em conluio, tais como:

- a) empresas que mais venceram licitações (em números absolutos);
- b) empresas que mais participaram de licitações;
- c) empresas que mais venceram licitações em proporção à sua participação;
- d) empresas que menos venceram a despeito de sua grande participação;
- e) empresas que venceram licitações com os menores descontos médios;
- f) empresas que venceram licitações com descontos baixos; e
- g) empresas que mais participaram de licitações que tiveram descontos baixos.

230. Algumas das características acima elencadas são típicas de empresas que orquestram o esquema colusivo, sendo diretamente beneficiadas; enquanto outras são características de empresas que viabilizam o esquema colusivo, de modo que não se consegue, necessariamente, identificar eventual benefício auferido. Ao cabo, a seleção identificou 50 empresas preliminarmente caracterizadas como grupo de risco.

231. Adiante, partiu-se para uma análise individualizada da atuação de cada uma das empresas. Algumas das empresas, apesar de terem sido inicialmente selecionadas, foram excluídas. Em geral, as exclusões ocorreram por se entender que as licitações de que aquelas empresas participaram não teriam indício o seriam de baixo risco de atuação de conluio, considerando critérios de quantidade de participantes e descontos obtidos.

232. Quanto às empresas que se mantiveram no grupo de risco, identificaram-se indícios de:

- a) supressão de propostas, caracterizada (i) pela não apresentação de lances; e (ii) pelo não envio da proposta pela empresa vencedora;
- b) propostas fictícias, sendo a maior parte caracterizada por apresentação de proposta por empresa que não tinha condições de atender aos critérios de habilitação por critério editalício objetivo e previamente conhecido; e
- c) rodízio em edital ou conjunto de editais, em que os resultados e comportamentos indicam que, ao invés de disputar entre si, as empresas se revezaram entre as vencedoras e as que cobriram os lances das vencedoras.

233. Vale reforçar que em alguns dos casos, há fortes indícios de que a empresa inicialmente vencedora não tinha real objetivo de contratar, a exemplo de casos em que (i) foram apresentadas documentações de habilitação em nome de outra empresa; (ii) foram apresentadas declarações indicando conhecimento de local em unidade federativa diversa; e (iii) empresas que participaram do certame, não deram lances após o inicial, mas certamente não teriam a qualificação financeira exigida pelo edital.

234. Confirmando-se os indícios de conluio, observa-se que a empresa Engefort seria a maior beneficiada em termos de contratos obtidos, considerando a amostra analisada. Dos 63 lotes nos quais se identificou indícios de ação colusiva, 47 (74,6%) foram vencidas pela Engefort.





---

Brasília, 14 de Setembro de 2022

*(Documento assinado eletronicamente)*

André Amaral Burle de Castro  
SeinfraOperações/D2  
AUFC – Mat. 40899-9

*(Documento assinado eletronicamente)*

André Luiz Gama de Souza  
SeinfraOperações/D1  
AUFC – Mat. 10622-4

*(Documento assinado eletronicamente)*

Edson Kurokawa  
SeinfraUrbana/SDI  
AUFC – Mat. 8573-1