

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE  
BACHARELADO EM DIREITO**

**MARCELO BARBOSA DE ANDRADE**

**CORRUPÇÃO PÚBLICA: FRAUDE EM LICITAÇÕES**

**Aracaju  
2015**

**MARCELO BARBOSA DE ANDRADE**

**CORRUPÇÃO PÚBLICA: FRAUDE EM LICITAÇÕES**

Monografia apresentada à Faculdade de Administração de Negócios de Sergipe, como um dos requisitos para obtenção de grau de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Doutor Pedro Durão

**Aracaju**  
**2015**

**MARCELO BARBOSA DE ANDRADE**

**CORRUPÇÃO PÚBLICA: FRAUDE EM LICITAÇÕES**

Monografia apresentada à Comissão Julgadora da Faculdade de Administração de Negócios de Sergipe, para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

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

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Doutor Pedro Durão  
Faculdade de Administração Negócios de Sergipe

---

Prof. Me Tiago Moreira da Silva  
Faculdade de Administração Negócios de Sergipe

---

Prof. Matheus Brito Meira  
Faculdade de Administração Negócios de Sergipe

A todos, que como eu ainda acreditam na justiça.

## AGRADECIMENTOS

Mais uma jornada chega ao fim. Cinco anos de luta, decepções, conquistas, tristezas e alegria. Foram tantos momentos e tantas emoções, mais o sentimento principal é de missão cumprida.

Agradeço a Deus, por ser minha fortaleza, por me guiar e por me confiar tarefas na certeza que seria capaz de realiza-las.

Aos meus pais José Artur e Josefa Hilda, por serem essenciais em minha vida, pela dedicação, compreensão, educação e pelo amor ágape, sendo essa apenas uma forma de mostrar que os esforços de vocês valeram a pena. Se eu pudesse te fazer eternos... Eternos eu te faria.... Vocês são meu porto seguro. Amo muito vocês.

A minha maravilhosa família, minha esposa Martinar Batista, por sentir comigo cada momento de tristeza e alegria, pelo carinho, pelo companheirismo, por cuidar de mim. Amo você. Ao meu anjinho, minha filha querida Luara Valentina por ser luz da minha vida, o seu nascimento me trouxe mais responsabilidade e um enorme prazer em estudar. Meu enteado Tallysson Luiz, nas horas mais angustiantes, quando nas panes do notebook sempre me ajudou. Aos meus sogros Dernival e Sirinéia, meu cunhado Tony pelo apoio que me foi confiado, obrigado por tudo.

Ao meu compadre Eronides, pois no início do curso tanto me ajudou quando passei momentos difíceis em outro estado “Rondônia”. Meus tios e tias, em especial tia Maria do Carmo “Lau”, por ter me socorrido, quando tive meu notebook roubado.

Aos amigos José Alves, Slynara, Walbert, Junior, Walfran, Cilene, Solange, Rubia, Carmem, Edmilson. Aos colegas de Faculdade Tarciano, Samara, Marcos, Edmar, Adolfo, Meire, Lucas, Debora e Neto, por ter compartilhado conhecimento e crescimento acadêmico.

A Faculdade Fanese, a direção e administração por oportunizar a janela que hoje vislumbro, um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito, e na ética aqui presentes.

Agradeço a todo corpo docente em especial Matheus Brito, Antonina Gallotti, José Carlos, Lucas Cardinali, Alessandro Buarque, Tiago Moreira, Fernando Ferreira e Augusto César Leite por me proporcionarem o conhecimento, não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, e por terem tanta dedicação ao ensino.

Por fim, ao extraordinário professor Doutor Pedro Durão por contribuir para meu crescimento e desenvolvimento profissional me prestigiando ao aceitar me orientar no TCC, passando suas recomendações bibliográficas e seu vasto conhecimento.

Sinto a emoção da despedida, mas sei que é um novo começo. E cada passo que eu der tentarei fazer o melhor em busca dos meus ideais.

A todas essas pessoas queridas, o meu muito obrigado.

“El deber del Estado es realizar su ejercicio de protestad estatal frente a los fines pretendidos sin olvidar los contenidos supranacionales”.

Pedro Durão

## RESUMO

O Brasil encontra-se destruído por uma praga chamada corrupção, onde agentes públicos e políticos estão envolvidos em diversos esquemas fraudulentos na esfera dos poderes executivo, legislativo e judiciário, o maior meio clandestino já descoberto até então foi o da operação “Lava Jato” onde foi detectado a participação de Agentes e empresários de empresa prestadoras de serviço que corrompiam os agentes públicos e políticos para uma contratação desonesta. As fraudes em licitações públicas se tornaram uma forma de corrupção bastante exponencial em nosso país. O objeto geral de pesquisa foi compreender a ocorrência da corrupção no processo licitatório e se ocorre em todas as fases da licitação, inclusive na execução do contrato. A abordagem metodológica utilizada foi o método dedutivo de pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de livros jurídicos, artigos científicos, bem como os órgãos públicos e da sociedade. Conclui-se que ao abordar o fato da corrupção, surgem variadas opiniões e sugestões paliativas, por parte dos governantes e de nós mesmos, indivíduos dotados de senso crítico e investigativo, com medidas nem sempre satisfatórias.

**Palavras-chave:** Agentes públicos. Corrupção. Licitação.

## RESUMEN

El Brasil es destruido por una plaga llamada la corrupción en los funcionarios públicos y los políticos están implicados en varias estafas en el ámbito de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el mayor clandestina significa que se haya descubierto hasta ahora fue la operación "Lava Jet", donde se detectó la participación de los agentes y de proporcionar a los empresarios de servicios empresariales que corrompieron los funcionarios públicos y los políticos para una contratación deshonesto. Fraude en las licitaciones públicas se han convertido en una forma de corrupción y no exponencial en nuestro país. El objetivo general de la investigación fue entender la aparición de la corrupción en el proceso de licitación y se produce en todas las etapas de la licitación, incluyendo el contrato. El enfoque metodológico utilizado fue el método deductivo de la literatura, que consiste principalmente de libros legales, artículos científicos, así como los organismos públicos y la sociedad. Llegamos a la conclusión para hacer frente al hecho de la corrupción, hay diversas opiniones y sugerencias paliativos de los gobiernos y de nosotros mismos, los individuos dotados de sentido crítico y de investigación, con medidas no siempre satisfactorios.

**Palabras-clave:** Agentes públicos. Corrupción. Licitación.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	APORTE PROPEDEÚTICO DA LICITAÇÃO.....	16
2.1	Aspectos históricos e conceituais.....	16
2.2	Principiologia regente.....	18
2.3	Objeto licitatório.....	23
2.4	Modalidade da licitação.....	24
3	A CORRUPÇÃO NA LICITAÇÃO PÚBLICA.....	31
3.1	Análise conceptiva da corrupção.....	31
3.2	Licitações fraudulentas.....	32
3.3	Consequências processuais das compras clandestinas.....	36
4	IMPACTO E CONTROLE DAS FRAUDES EM LICITAÇÃO PARA A SOCIEDADE.....	39
4.1	Impactos na economia, na cultura e nas instituições brasileiras.....	40
4.2	Aporias do atual Controle Estatal.....	41
4.3	Impunidade como estímulo à corrupção.....	47
4.4	O papel da sociedade no combate à corrupção.....	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
	REFERÊNCIAS.....	54

## 1 INTRODUÇÃO

O foco central da pesquisa reside em questionar a corrupção pública sobre a ótica da fraude em licitações. Com base nas variadas opiniões de autores que alicerçam a pesquisa, o presente estudo busca analisar a questão caracterizada como o ato de fraudar a licitação pública. Partindo do pressuposto da existência de dois lados para a análise dessa questão, a importância de existência da licitação pública e o impacto e controle das fraudes em licitação para a sociedade, ao tratar de um tema envolvendo inúmeros fatores, econômicos, políticos, culturais, social e especificamente jurídico.

Ao deparar-se com a situação de corrupção no âmbito da gestão pública, nota-se parecer existir um incentivo a fraude tributária é o que desperta para a necessidade de políticas públicas efetivas e leis severamente punitivas a fim de fazerem os corruptos se sentirem favorecidos pela facilidade em corromper os contratos públicos, um serviço, uma obra e principalmente, em parecer tão fácil encontrar agentes públicos que são tão facilmente corruptíveis.

A corrupção pública existe em diversas nações, sejam elas de países de primeiro mundo ou subdesenvolvidos como é o caso do Brasil, e nos últimos anos este mal está se ramificando nos poderes da administração pública, acarretando desvios de recursos públicos que deveriam ser empregados em ações em prol da sociedade.

No âmbito da Administração pública é extremamente complexo e arriscado tratar de questões fraudulentas, visto que, geralmente envolve questões políticas, mais precisamente interesses políticos. Do mesmo modo, existe uma necessidade significativa nesses problemas cotidianos levando a grandes problemas de preocupação geral, a exemplo dos desvios de dinheiro público, implicando diretamente tanto no desenvolvimento social, quanto no econômico do país. Com isso, faz-se necessário um estudo centralizado das ações da gestão pública atual, que investigue as condições das licitações e as ações de repressão a estas práticas.

Nesse sentido, os indivíduos que compõem a sociedade civil, idealizadora da ordem social, precisam atuar como agentes fiscalizadores do certo ou errado, emitindo suas opiniões acerca do tema, e se colocar contra as ações de corrupção, dominando o cotidiano da administração pública brasileira.

A Lei 8.666/93 é a disciplinadora dos procedimentos de compras por parte dos entes públicos na aquisição de materiais e serviços para funcionamento do Estado, que delimita regras para as empresas venderem ao Estado tais normas não são cumpridas por falta de fiscalização do próprio poder público e por conluio de empresas inidôneas, cujo objetivo é o enriquecimento ilícito sem justa causa.

Assim, a presente pesquisa tem como problema demonstrar as sequelas sofridas pela sociedade por conta da corrupção, em especial das fraudes nas licitações públicas brasileiras.

Nesse sentido, surgiram as seguintes questões norteadoras: Quem é o corruptor, o empresário ou Gestor Público? Em quais fases da licitação ocorrem a corrupção dos agentes públicos? Os órgãos de fiscalização estão preparados para fiscalizar e coibir a fraude a licitação? Quais as sequelas que a sociedade vem sofrendo com estas práticas?

O interesse pela temática deste estudo surgiu face as evidências das recorrentes denúncias de corrupção envolvendo agentes públicos e empresas prestadoras de serviço aos diversos poderes da administração, tendo como ponto de partida o financiamento de campanhas eleitorais de determinados partidos políticos, e posteriormente vem o serviço prestado no poder público por conta de sua ajuda ao gestor no período das campanhas eleitorais.

A importância deste trabalho acadêmico consiste em demonstrar pequenas atitudes auxiliando a população a garantir o futuro de nossas gerações. Uma simples denúncia ao órgão de fiscalização do Estado para fazer com que se desmontem quadrilhas organizadas em desviar recursos do erário público, sendo condenadas a devolverem os valores desviados corrigidos monetariamente para os cofres públicos, retornando em obras futuras que servirão a todos. A maior importância desta pesquisa versa sobre a conscientização da sociedade, uma vez que ela tem a maior importância no combate a corrupção pública do nosso país, podendo em pouco tempo suas primeiras ações positivamente na economia do Brasil.

O presente trabalho tem como objetivo geral compreender a ocorrência da corrupção no processo licitatório e se ocorre em todas as fases da licitação, inclusive na execução do contrato. Para tanto, foram traçados os seguintes objetivos específicos: apresentar as modalidades de licitação pública mais vulneráveis a corrupção; demonstrar os agentes envolvidos nas fraudes a licitação e a função de cada um na organização criminosa; abranger os pontos positivos da conscientização

do cidadão em fazer as denúncias contra os maus gestores públicos; apresentar as consequências e benefícios que as denúncias perpetrarão para as gerações presente e futuras.

A metodologia aplicada na pesquisa é exploratória, onde se buscou realizar um estudo de caráter descritivo ao elaborar um pensamento crítico diante dos fatos abordados. Desse modo, a teoria exemplificada nos possibilitou alcançar o embasamento necessário para subsidiar a pesquisa como também dar suporte reflexivo acerca do assunto proposto, por apresentar dados e informações sobre o tema corrupção nos contratos públicos, com o enfoque em trabalhos acadêmicos e revistas tratadores do assunto. Para tanto, se deu ênfase ao método qualitativo, foram analisadas as fases da corrupção e seu desenvolvimento dentro do ente público e seus agentes envolvidos na ação delituosa. Como técnica de pesquisa foi realizada uma revisão bibliográfica de autores que tratam do assunto com aprofundamento em produções sobre o tema abordado nesta obra disponível em livros e artigos científicos, com análise da legislação administrativa em especial a lei de licitações.

A pesquisa indica um conceito debelado e apresentado aos valores, tais como: quantidades, qualidades, características, magnitudes, traços, entre outros, especificando se estas variáveis são independentes, dependentes, moderadoras, antecedentes, intervenientes, encontram-se interligadas aos objetivos específicos da pesquisa. São, portanto, a corrupção, a fraude, a licitação pública, relação de oposição ou incentivo na ocorrência da corrupção.

Para tanto se estabelecem questões norteadoras em torno das quais ocorrerá o desenrolar do estudo, primeiramente com a definição de quem é o corruptor, se é o empresário ou o gestor público, e quais as fases da licitação ocorrem a corrupção de agentes públicos, os órgãos de fiscalização estão equipados para combater estes crimes contra administração pública e as sequelas que a sociedade sofre por falta de investimento público.

No trabalho foram apresentados pontos necessários a constituição de premissas princípio lógicas e conceituais a respeito do tema, iniciando com a parte histórica das primeiras fraudes em licitações desenvolvidas de forma organizada no Brasil, posterior abordando e analisando as modalidades de licitações cujas disposições indicam ser mais fácil a ser fraudada, verificando se as organizações de fiscalização vêm acompanhando os avanços das organizações criminosas que fraudam licitações públicas.

Foram analisados os agentes envolvidos na fraude a licitação pública e a participação de cada um na organização criminosa, e quais são os objetivos desta e de seus membros.

Para o entendimento pretendido, a presente pesquisa está disposta em cinco capítulos principais, sendo abordado, na seguinte sequência:

No primeiro capítulo a Introdução. O segundo capítulo expõe a abordagem sobre o conceito, a principiologia regente, o objeto licitatório e as modalidades da licitação elencados aos processos de licitação constituem medidas protetivas para trazer soluções a casos nos quais hajam legítimo prejuízo ou risco nos trâmites, e, ressaltando os procedimentos para que o administrador atue em harmonia com os princípios norteadores à sua atividade e busque, na contratação de bens de serviços, a proposta mais vantajosa, de modo a evidenciar o interesse público.

O terceiro capítulo adentra na temática da corrupção na licitação pública, analisando os indícios de corrupção no Brasil, fenômeno cuja extensão tem alcance cultural e histórica, essa prática se tornou uma constante em diversos setores, principalmente, envolvendo servidores públicos, uma das ações corruptivas evidenciadas são as ocorridas nas licitações fraudulentas, envolvendo empresas prestadoras de serviço aos órgãos públicos.

O quarto capítulo trata o impacto e o controle das fraudes em licitação para a sociedade. Ressaltando o controle da gestão administrativa das finanças públicas, deve-se respeitar a Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei parte do princípio de que o governante não deve gastar além de sua arrecadação, e ainda, no caso da maioria dos municípios brasileiros, eles não podem gastar mais do que o repassado pela União, com base nos princípios de responsabilidade fiscal e transparência da gestão dos recursos. Evidencia-se a impunidade como estímulo à corrupção. Como também a necessidade de atuação da sociedade no combate à corrupção.

Por fim, no quinto capítulo são apresentadas algumas considerações do autor, pertinentes ao tema, e conclusões obtidas a partir da realização do trabalho. Enfatizando sobre como as ações corruptas e a ausência efetiva de punição, cai na contradição de incluir, excluindo. Ao analisar a atitude nobre ou excludente apresentada no tema, verifica-se que a fraude nas licitações não é uma ação momentânea, e na mente de quem fraudar, é um ato de materialidade financeira ao indivíduo capaz de burlar os mínimos de normas existentes. Em contraponto a essa

medida paliativa, atende a situação emergencial e acaba por marginalizar, fomentando a mendicância.

Concluindo-se ser a corrupção fortalecida pelo imediatismo inerente em nosso sistema político, contribuindo para o empobrecimento dos que possuem menos recursos, e assim resultando num desregramento induzido e efetivo, sem data certa para um fim.

## 2 APORTE PROPEDÊUTICO DA LICITAÇÃO

### 2.1 Aspectos históricos e conceituais

A palavra licitação deriva de um termo proveniente do latim *licitatione* que significa “arrematar em leilão”. Historicamente<sup>1</sup>, a origem da licitação tem suas raízes no direito romano. Sua utilização estendia-se tanto para a alienação dos despojos de guerra como para a realização de obras públicas.

Os primeiros registros indicam que a licitação varia das práticas de negócios realizadas na antiga Mesopotâmia, mais tarde na Europa, posterior a Revolução Francesa para solucionar as necessidades de realização de serviço ou aquisição de determinado bem para aqueles que se interessassem em realizar negócios. No entanto, foi na Itália que se registrou a prática do “pregão à vela”, por fazer menção ao costume de que o tempo permitido para que se realizassem os lances, ou seja, as propostas de realização de serviços e seus custos corriam somente até se apagar uma vela que fora acendida justamente para “marcar” o tempo aberto aos lances comerciais<sup>2</sup>.

Para Augustin Gordillo<sup>3</sup> a extensão do princípio da audiência individual ao princípio da audiência pública tem suas raízes no direito anglo-saxão, fundamentando-se no princípio de justiça natural – o mesmo que nutre a garantia de defesa nos casos particulares e o devido processo legal festejado nos Estados Unidos da América e na própria Argentina. Esse princípio, na prática, se traduz em que, antes da edição de normas administrativas ou mesmo legislativas de caráter geral, ou de decisões de grande impacto na comunidade, o público deve ser escutado.

No Brasil, de acordo com Pedro Durão<sup>4</sup> o primeiro registro encontrado sobre a licitação surgiu no direito público brasileiro em 1862, por meio do Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as vendas dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Com o passar dos anos, foram publicados regulamentos que tratavam do assunto, como o Decreto nº 4.536/22, que trouxe mudanças significativas no processo de licitação criando o Código de

---

<sup>1</sup>DURÃO, Pedro. **Licitación pública: parâmetro y supranacionalidade**. Juruá, Curitiba, 2015. p. 28.

<sup>2</sup>DURÃO, Pedro, *Op. Cit.* p. 28-29.

<sup>3</sup>GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, T. 2. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013. p. XII-1.

<sup>4</sup>DURÃO, Pedro, *Op. Cit.*, p.80.

Contabilidade da União na época. Outros decretos regularam a matéria, como o Decreto 200/67, que estabeleceu a reforma administrativa federal. Logo depois foi publicada a Lei 5.456/68, estendendo a reforma administrativa federal às administrações dos estados e municípios.

No entanto, o primeiro Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos surgiu com o Decreto-Lei 2.300/86, atualizado pelos Decretos-lei 2.348/87, que 2.360/87 reuniram normas gerais sobre licitações e contrato administrativo, instituindo pela primeira vez o tema.

Com a promulgação da Constituição<sup>5</sup> de 1988, a Magna Carta passou a tratar a licitação como princípio constitucional no artigo 37, inciso XXI, assim enunciado:

Art. 37. [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações<sup>6</sup>.

No que concerne as normas gerais constitucionais sobre licitação, como bem conceitua Marcio Pestana:

Normas gerais devem ser consideradas a partir de enunciados jurídicos, de expressão nacional, que permitam elaborar normas jurídicas de sentido completo, endereçadas, no caso, a todas as pessoas políticas de direito constitucional interno, as pessoas jurídicas a elas ligadas, aos agentes públicos que participem do processo licitatório, assim como às pessoas físicas ou jurídicas que pretendam com a administração pública brasileira, normas jurídicas gerais estas que tem o objetivo de estruturar as diversas modalidades de licitação passíveis de serem utilizadas no país; os requisitos para sua realização; as hipóteses nas quais, em regime de exceção, admite-se a não realização de qualquer uma das modalidades de licitação; a dinâmica de sua implementação concreta; a especificação e tipificação dos crimes que sejam especialmente coibidos nesse domínio do direito; a definição dos recursos administrativos específicos cabíveis ao longo do processo licitatório, assim como os fatores de entorno, como prazos, efeitos e competências, dentre outros<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013, p. 7.

<sup>6</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 41ª edição Edições Câmara, 2014. 466. p. – (Série textos básicos; n. 82).

<sup>7</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 8.

A licitação pública é um processo administrativo que visa regulamentar as compras realizadas pela administração pública, disciplinando as regras para que os interessados em negociar com o poder público cumpram as regras existentes no processo licitatório e na execução do contrato<sup>8</sup>.

## 2.2 Principiologia regente

Os procedimentos licitatórios estão regidos com base nos princípios definidos na Constituição Federal Brasileira, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tendo o condão de proporcionar à administração a aquisição, a venda ou a prestação de serviço de forma vantajosa e menos onerosa e com melhor qualidade possível e isonomia aos membros da sociedade.

O ordenamento jurídico brasileiro regula a licitação através de um diploma específico, a lei 8.666/93, com parâmetros sobre licitações e contratos da Administração Pública em todas as instâncias<sup>9</sup>. Ressalta-se que tal lei representa um marco na história licitatória no Brasil. O artigo 3º da referida lei transcreve que:

Art. 3º. [...] a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos<sup>10</sup>.

Para Marcio Pestana, especialista em licitações, a preocupação em elencar os princípios jurídicos da licitação deve levar em consideração os preceitos constitucionais e infraconstitucionais, de natureza “explícita ou implícita”<sup>11</sup>.

A principiologia regente tem como requisito essencial o estabelecimento da constitucionalidade requerendo a existência de uma ação qualificada juridicamente ao legislador, pois trata da análise do prejuízo causado pela prática de atos advindos de determinados procedimentos, de sua reprovabilidade ou censurabilidade da conduta do agente.

---

<sup>8</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>9</sup>DALLALI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 2.

<sup>10</sup>BRASIL, **Lei 8.666, 21 de junho de 1993** – DOU de 22/06/1993.

<sup>11</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 32.

Segundo Roberto Dromi<sup>12</sup>, a licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

Os princípios constitucionais referentes à Administração Pública, que se aplicam ao procedimento licitatório, são:

Princípio da Isonomia. Constitui em dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir em todas as fases da licitação. Nos procedimentos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas, nas normas e princípios em vigor. Esse princípio obriga a Administração Pública a observar nas suas decisões critérios objetivos e previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação. A isonomia denota o direito dos participantes na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a invalidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas<sup>13</sup>.

José Calasans Junior esclarece que o princípio de isonomia tem a intenção de sustentar a concorrência, ao ponto de que não seja admitido qualquer tipo de tratamento distinto aos participantes da licitação<sup>14</sup>.

Vale ressaltar que o regime constitucional da isonomia, no tocante às contratações públicas, está disposto na Constituição Federal de 1988, no seu art. 37, inc. XXI, que delinea o consentimento de tratamento isonômico aos concorrentes das licitações públicas. O princípio da isonomia está tracejado no art. 5º da Constituição Federal de 1988, a principal qualidade dessa disposição é o de nortear tanto o zelo do direito da participação de todos, estabelecendo a igualdade de acesso do nível legítimo ao nível sólido, quanto a concepção das regras legais<sup>15</sup>.

Princípio da preferência nacional. Neste princípio, em havendo “empate entre propostas” é assegurado para estabelecer preferência em favor de bens e serviços brasileiros. Marcio Pestana aduz que “nada impede que determinado insumos ou

---

<sup>12</sup>DROMI, ROBERTO: **Licitacion Pública**. Buenos Aires: Ciudad Argentina 1999. p. 163.

<sup>13</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>14</sup>CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação**. São Paulo: Atlas, 2009.p. 16.

<sup>15</sup>De modo geral, o princípio da isonomia está tracejado no art. 5º da Constituição Federal de 1988, a principal qualidade dessa disposição é o de nortear tanto o zelo do direito da participação de todos, estabelecendo a igualdade de acesso do nível legítimo ao nível sólido, quanto a concepção das regras legais.

partes provenham do exterior; ou que tenham seu processo iniciado no país, complementado no exterior, e ultimado no Brasil [...]”<sup>16</sup>;

Este princípio está bem esclarecido na Lei 12.349/10, disposto no artigo 6º:

XVII - produtos manufaturados nacionais - produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal;  
 XVIII - serviços nacionais - serviços prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal;  
 XIX - sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos - bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações críticas: disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade (NR).

Daí porque a Lei 12.349/10 confere aos produtos produzidos no Brasil e aos serviços executados por empresas nacionais a margem de preferência, desde que essas atendam as normas brasileiras. A margem de preferência<sup>17</sup> admite aos produtos

<sup>16</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 52.

<sup>17</sup> O Decreto Nº 7.546/11.Regulamentou o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666/93, e instituiu a Comissão Interministerial de Compras Públicas. Neste sentido, a margem de preferência ficou esclarecido no Art. 2º do referido Decreto, assim disposto:

I - Margem de preferência normal - diferencial de preços entre os produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais e os produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais;

II - Margem de preferência adicional - margem de preferência cumulativa com a prevista no inciso I do caput, assim entendida como o diferencial de preços entre produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, e produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais;

III - Medida de compensação industrial, comercial ou tecnológica - qualquer prática compensatória estabelecida como condição para o fortalecimento da produção de bens, do desenvolvimento tecnológico ou da prestação de serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica ou comercial concretizados, entre outras formas, como:

a) Coprodução; b) investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica; c) transferência de tecnologia; d) obtenção de materiais e meios auxiliares de instrução; e) treinamento de recursos humanos; f) contrapartida comercial; ou g) contrapartida industrial;

V - Produto manufaturado

nacional - produto que tenha sido submetido a qualquer operação que modifique a sua natureza, a natureza de seus insumos, a sua finalidade ou o aperfeiçoe para o consumo, produzido no território nacional de acordo com o processo produtivo básico definido nas Leis nºs 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e 8.248, de 23 de outubro de 1991, ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal, tendo como padrão mínimo as regras de origem do Mercosul;

V - Serviço nacional - serviço prestado no País, nos termos, limites e condições estabelecidos nos atos do Poder Executivo que estipulem a margem de preferência por serviço ou grupo de serviços

VI - Produto manufaturado estrangeiro e serviço estrangeiro - aquele que não se enquadre nos conceitos estabelecidos nos incisos IV e V do caput, respectivamente; e

VII - Normas técnicas brasileiras - normas técnicas produzidas e divulgadas pelos órgãos oficiais competentes, entre eles a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e outras entidades designadas pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO.

e serviços nacionais a vantagem na sua obtenção por parte da Administração Pública, mesmo que o produto do concorrente apresente um preço final melhor.

**Princípio da Legalidade.** Procura-se garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes<sup>18</sup>.

Ao ressaltar este princípio, o gerenciador público está conectando o ato de licitar a processos legais. Discute-se a edificação do certame dentro do que a lei determina. O mesmo não acontece com as empresas privadas. Elas, apesar de não poderem burlar a lei, podem fazer também o que a lei não proíbe<sup>19</sup>.

A regra básica deste princípio é a obrigação de licitude dos processos<sup>20</sup>.

**Princípio da Impessoalidade.** Este princípio obriga a Administração Pública a observar, nas suas decisões, critérios e objetivos, previamente estabelecidos, não havendo discriminação entre os administrados participantes do respectivo “processo administrativo”. Denota dar tratamento igual a todos os interessados<sup>21</sup>.

O enfoque da impessoalidade nesta ação propende que o negócio público seja imperante em relação aos negócios dos praticantes do procedimento licitatório<sup>22</sup>;

**Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa.** Apresentam que a conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, ética, os bons costumes, valores e as regras da boa administração<sup>23</sup>.

José Calasans Junior entende que no princípio da moralidade permanece a determinação de preceitos que necessitam ser dirigidos de acordo com os padrões de ética sem que desacredite o interesse público<sup>24</sup>.

Interessa-nos destacar, principalmente, alguns aspectos da passagem da concepção de moralidade e probidade administrativa da pena a uma formulação preventiva da lei. Justifica-se, por isso, um exame da Lei nº 8.429/92, que instituiu

---

<sup>18</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 63.

<sup>19</sup>MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e contratos administrativos**. 3. Ed., ver. E atual Brasília: Senado Federal, 2005. p. 38.

<sup>20</sup>Ressalta-se aqui que a Constituição, em seu art. 5º, II, dispõe claramente que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Portanto, versa neste princípio, a exclusividade e a particularidade e para o particular, uma vez que se institui autonomia da vontade ao privado, permitindo a atuação de todos sem impedimentos.

<sup>21</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>22</sup>CALASANS JUNIOR, *Op. Cit.* p. 17.

<sup>23</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, pp. 73-79.

<sup>24</sup>CALASANS JUNIOR, *Op. Cit.* p. 18.

uma das fundamentais configurações de combate à corrupção. Esta lei e suas modernas teorias de pena, como as da prevenção geral, possui um duplo aspecto, limitadora e fundamentadora. Estes aspectos serão tratados no quarto capítulo desta pesquisa<sup>25</sup>.

Princípio da Publicidade administrativa<sup>26</sup>. Permite identificar o interessado, conferindo o acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação;

Sobre esse objeto, Adilson Dallari afirmou:

A doutrina e a jurisprudência indicam que, no tocante à fase de habilitação como o objetivo desta é verificar se aquelas pessoas que pretendem contratar (essa é a essência), isso é o fundamental, interessa para a Administração receber o maior número de proponentes, porque, quanto maior a concorrência, maior será a possibilidade de encontrar condições vantajosas<sup>27</sup>.

A publicidade é considerada, a “essência do edital” de licitação, visto que por sua interferência são divulgados os atos pertinentes ao processo licitatório. Por avaliar que o princípio da publicidade sugere na revelação das ações públicas que guiam os procedimentos administrativos licitatórios<sup>28</sup>.

Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório. Esse princípio obriga a Administração a respeitar as regras que haja previamente estabelecidos para disciplinar o certame, conforme artigo 41 da Lei nº 8.666/93:

A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou

---

<sup>25</sup>Ver redação do dispositivo constitucional em seu art. 37, caput, o qual expressa claramente a moralidade como um dos princípios a que se submete a administração pública direta e indireta de qualquer dos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas as agências reguladoras e executivas de qualquer uma das esferas do governo.

<sup>26</sup> PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 88.

<sup>27</sup>BRASIL, **Lei 8.666, 21 de junho de 1993** – DOU de 22/06/1993.

<sup>28</sup>CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação**. São Paulo: Atlas, 2009.p. 49.

a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes<sup>29</sup>.

Portanto o administrador público deve limitar seu campo de desempenho ao que for estritamente imperativo ao acolhimento do desígnio. Deve contratar ou adquirir somente o que atende à real necessidade da Administração Pública<sup>30</sup>

Princípio do Julgamento Objetivo. Esse princípio constitui em que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas, afastando, assim, a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração<sup>31</sup>.

Os princípios diretamente elencados aos processos licitatórios constituem medidas protetivas para trazer soluções a casos em que haja legítimo prejuízo ou risco nos trâmites. O não atendimento à essas regras podem acarretar sérias consequências negativas na aplicação e no propósito que soa como diferenciado do que se pretendia contemplar na lei.

### 2.3 Objeto licitatório

Mediante suas necessidades a administração pública necessita contratar serviços da esfera privada, essa contratação deve ocorrer através de uma licitação. O objeto da licitação, como explica Marcio Pestana:

[...] em regra são situações que exigem a realização de licitação, as contratações de obras, o serviço, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros.

[...] seja qual for o objeto, e houver possibilidade de competição entre mais de um fornecedor, prestador, construtor, enfim, de agentes, sobretudo privados, passíveis de serem contratados para satisfação de tal objeto, será instalado o processo de licitação correspondente<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> BRASIL, **Lei 8.666, 21 de junho de 1993** – DOU de 22/06/1993.

<sup>30</sup>MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e contratos administrativos**. 3. Ed., ver. E atual Brasília: Senado Federal, 2005. p. 50.

<sup>31</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p.106.

<sup>32</sup>PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 115.

De acordo com a Lei nº 8.666/93, em seus artigos 14, 38, caput e 40, inciso I, o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara. A conjugação desses três requisitos leva o intérprete a concluir que a descrição do objeto deve ser singela e sem maiores detalhes. Ser sucinto e claro não significa ser deficiente e omissivo em pontos essenciais.

O objeto licitatório deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade da Administração Pública, evidenciando todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

As obras, os serviços e as compras são etapas da licitação reguladas pelo artigo 23, § 1º da Lei nº 8.666/93.

Art. 23. § 1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala<sup>33</sup>.

Portanto, o objeto licitatório significa o bem ou serviço que a Administração Pública pretende contratar.

## 2.4 Modalidades da licitação

No Brasil, as licitações possuem seis modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão, essas modalidades descrevem a forma específica de como devem ser conduzidos os procedimentos licitatórios, a partir de critérios previstos no art. 36, da lei 8.666/93, que especifica:

Art. 26. Os inscritos serão classificados por categorias, tendo-se em vista sua especialização, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionada nos arts. 30 e 31 desta Lei.

§ 1º Aos inscritos será fornecido certificado, renovável sempre que atualizarem o registro.

§ 2º A atuação do licitante no cumprimento de obrigações assumidas será anotada no respectivo registro cadastra<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup>BRASIL, **Lei 8.666, 21 de junho de 1993** – DOU de 22/06/1993.

<sup>34</sup>BRASIL, Lei 8.666/93, *Op. Cit.*,

De acordo com Adilson Dallari, é necessário antes de analisar as modalidades da licitação distinguir qual a finalidade de cada uma delas, uma vez que a modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O autor ressalta que:

[...] concorrência tem por objetivo a celebração de contratos de grande vulto; a tomada de preços se destina a contratos de valor médio e o convite aos contratos de pequeno valor [...]; o concurso visa selecionar em função da qualidade; o leilão destina-se a alienações e o pregão está especificamente destinado à aquisição de bens e serviços comuns<sup>35</sup>.

De acordo com a Lei 8.666/93 no seu art. 21:

Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) concurso; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994).

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

II – trinta/ dias para: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994).

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - cinco dias úteis para convite. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)<sup>36</sup>:

---

<sup>35</sup>DALLARI, *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>36</sup>BRASIL, **Lei 8.666, 21 de junho de 1993** – DOU de 22/06/1993.

A Lei 8.666/93 em seu art. 22, exprime “são modalidades de licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV – concurso; V – leilão; VI - pregão”:

Concorrência é uma modalidade cujo objetivo é a contratação de obras e serviços de engenharia em que o valor estimado esteja acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e aquisição de materiais e outros serviços em que o valor estimado esteja acima de 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Para participar desta modalidade o fornecedor não necessita de um cadastro prévio<sup>37</sup>.

A concorrência é aplicada em processos administrativos, como uma verdadeira política pública de equalização dos gastos, em que pese o sucesso das aquisições. Nota-se que tal modalidade segue um modelo de potencialidade.

A Tomada de Preços se trata de uma modalidade utilizada para contratações em que o valor estimado esteja entre R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil) a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil) para execução de obras e serviços de engenharia e entre R\$ 80.000,00 (oitenta mil) a 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil) para aquisição de materiais e outros serviços<sup>38</sup>;

Diante da realidade e da dificuldade em implementar contratações públicas capazes de conter o aumento dos gastos, a tomada de preços visa evitar um caminho que resulte na extrapolação dos recursos essenciais à realização de obras ou serviços, não devendo ultrapassar os restritos valores, pois existe uma necessidade enorme se procurar pensar em não utilizar um recurso público para qualquer coisa menor do que o imperativo;

O Convite é uma modalidade que deve ser utilizada apenas em obras e serviços de engenharia em que o valor estimado seja de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil) bem como para aquisição de bens e outros serviços até o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil)<sup>39</sup>;

De igual forma a concorrência e a tomada de preços, o convite esclarece a estimativa de gastos que deverão constar no contratado licitatório<sup>40</sup>. Ressalta-se que esta modalidade é empregada para contratos avaliados como de baixo valor.

---

<sup>37</sup>PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10520/2002. São Paulo: Atlas, 2013, p. 7.

<sup>38</sup>DALLARI, *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>39</sup>DALLARI, *Op. Cit.*, p. 94.

<sup>40</sup>Destaca-se que a tomada de preços e o convite são escolhidos em função dos valores estabelecidos no artigo 23, incisos I e II, da Lei 8.666/93, havendo ressalva no parágrafo 4º nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e em qualquer caso, a concorrência.

Concurso é a modalidade de procedimentos técnicos, científicos, artísticos ou projetos arquitetônicos, ou seja, trabalhos que exijam capacidades específicas, que haja interesse da administração, qualquer interessado qualificado pode submeter seu trabalho. Não há limite na premiação, este pode ser pago com remuneração ou prêmio. O prazo é de 15 dias<sup>41</sup>;

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstas no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação<sup>42</sup>;

O Pregão foi acrescido à licitação pela Lei 10520/02<sup>43</sup>, é a modalidade de licitação específica que pode ser utilizada pela União pelos Estados e pelos Municípios para fornecimento de bens e serviços e serviços comuns aplicáveis a qualquer valor estimado de contratação, é a mais utilizada atualmente<sup>44</sup>.

De acordo com Adilson Dallari<sup>45</sup> divide-se o feito licitatório em diversas etapas, estas são:

1) Planejamento. O processo licitatório tem início com o planejamento a partir do momento no qual se delimitam e determinam as qualidades do ato convocatório ao mesmo tempo em que leva seu conhecimento ao público.

2) Edital. É o documento através do qual a instituição compradora estabelece todas as condições da licitação que será realizada e divulga todas as características do bem ou serviço que será adquirido<sup>46</sup>:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes [...].

De tal modo, ao se versar da conexão do edital é conferido que o certame se dilate na rigorosa observância do edital, que é a “lei interna da licitação<sup>47</sup>.”

---

<sup>41</sup>DALLARI, *Op. Cit.*, p. 94.

<sup>42</sup>DALLARI, *Op. Cit.*, p. 95.

<sup>43</sup>BRASIL, LEI 10.520 de 17 de junho de 2002, comentada, Ed Verbo Jurídico, Porto Alegre, 2008, p.16

<sup>44</sup>DALLARI, *Op. Cit.*, p. 95.

<sup>45</sup>DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7 ed. atual. São Paulo: Saraiva 2007.

<sup>46</sup>O Art. 21 da lei de licitações e art. 4º da lei 10.520/2002 estabelece que para o pregão, são os prazos mínimos, o que não impede que a administração adote prazos maiores se assim julgar necessário.

<sup>47</sup>CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação**. São Paulo: Atlas, 2009.p. 49.

E como bem afirma Adilson Dallari<sup>48</sup> é necessário haver no processo de licitação “certa margem de liberdade para estabelecer, no edital, padrões mínimos de idoneidade financeira e técnica, condicionais ao ingresso no certame e a disputa do objeto licitatório”.

3) Habilitação. Será a fase na qual são verificadas as condições dos licitantes como, por exemplo, Financeiras; Fiscal; Trabalhistas e Técnicas. A habilitação incide essencialmente na averiguação da documentação e requisitos pessoais dos licitantes. O intuito da habilitação é garantir que o licitante, sendo o vencedor do certame, tenha condições técnicas e financeiras para cumprir o contrato de forma adequada.

A lei 8.666/93 proíbe expressamente que ocorra qualquer exigência de documentação, além da necessária. Esta modalidade avaliza um atestado para a competitividade da disputa.

4) O julgamento. É a fase que será verificado se o produto ou serviço oferecido pelos licitantes está de acordo com o que está indicado no edital. Esta modalidade versa sobre a conferência das escolhas, ofertas e decisão do vencedor da licitação. Vale ressaltar que o julgamento é efetuado pela comissão de licitação, sempre deverá ser observado o critério de julgamento do edital. Ao se realizar o julgamento do objeto, regressa-se para o acolhimento dos interesses públicos<sup>49</sup>

Após a verificação de não conformidade, as propostas poderão ser desclassificadas. Somente após essa fase, é que se pode estabelecer a classificação das propostas. O Julgamento considerará os critérios objetivos definidos no edital/convite.

Após o julgamento pela comissão licitante procederá a adjudicação e homologação da licitação, neste procedimento a autoridade competente controla a legitimidade no procedimento licitatório, e se houver irregularidade no julgamento, ou em qualquer outra fase anterior, o procedimento não será homologado pela autoridade competente.

5) Adjudicação. Nessa fase ocorre a entrega do objeto da licitação ao vencedor. Adjudicação é o ato onde se atribui ao vencedor o objeto da licitação e não deve se confundir com a celebração de contrato. A Adjudicação é o ato final do procedimento da licitação.

---

<sup>48</sup>DALLARI, *Op. Cit.*, p. 136.

<sup>49</sup>CALASANS JUNIOR, *Op. Cit.* p. 19.

A lei de licitação deixa claro que não podem participar, direta ou indiretamente, da licitação, da execução da obra, da prestação dos serviços e do fornecimento de bens necessários à obra ou serviços: o autor de projeto básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; a empresa, isoladamente ou em consórcio, de responsável pela elaboração de projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, ou controlador, responsável técnico ou subcontratado; o servidor dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

José Calasans elucida que no princípio da adjunção, em recepção a administração pública, esta fica categoricamente impedida de acordar com indivíduos alheios à conexão dos certames licitatórios, podendo haver nulidade, se a ocorrência não seja acordada com a empresa que foi adjudicada<sup>50</sup>.

6) Homologação. É verificado se o processo licitatório ocorreu de acordo com todas as regras legais e com o edital. Caso tudo esteja certo é aprovado o processo, embasado pelo artigo 43 da lei 8.666/93.

Sendo assim, a homologação do processo licitatório é a admissão da autoridade regular da legitimidade dos atos perpetrados. No sentido de permitir a promoção da convenção a Administração Pública, além disso, incluirá a adjudicação do objeto da Licitação ao vencedor. Visto que ocasionalmente, a melhor proposta após a abertura do envelope não representa a proposta de preços e não será o licitante adjudicado, podem ocorrer casos de abdicação da proposta por parte do licitante vencedor, ou o licitante vencedor não se apresentar<sup>51</sup>.

No certame dos procedimentos licitatórios caso ocorra irregularidades a autoridade competente pode revogar ou anular a Licitação e a Lei 8.666/93 revoga o procedimento licitatório por razões de interesse público e anula-se por ilegalidade, mediante parecer escrito e fundamentado. Caso ocorra uma revogação ou uma anulação da licitação, não haverá a assinatura do contrato, não conferindo, portanto ao vencedor nenhum direito ao contrato, apenas uma expectativa de direito. Havendo anulação e revogação da licitação, cabe ao Recurso Hierárquico o prazo de 5 (cinco) ou 3 (três) dias dependendo da modalidade licitatória e esses prazos também poderão fazer parte do cronograma do projeto<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup>CALASANS JUNIOR, *Op. Cit.* p. 19.

<sup>51</sup> *Op. Cit.* 89.

<sup>52</sup> *Op. Cit.* p.93.

Portanto, a Lei visa adequar os procedimentos para que o administrador atue em harmonia com os princípios que norteiam a sua atividade e busque, na contratação de bens e serviços, a proposta mais vantajosa, de modo a evidenciar o interesse público.

Conclui-se que se trata de uma regra constitucional destinada à seleção da melhor proposta, dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública.

### 3 A CORRUPÇÃO NA LICITAÇÃO PÚBLICA

#### 3.1 Análise conceitual da corrupção

Toda despesa pública deve ser planejada no orçamento anual, não podendo ser gasto nada que não esteja previsto, quando ocorre atraso de repasse dos pagamentos às empresas prestadoras de serviço estar-se-á vivenciando indícios plausíveis de uma possível corrupção.

Por se tratar de licitação pública, é imprescindível que o processo seja público, ou seja, não haverá segredos na publicação. Assim, para que haja segurança nessa exigência se fará valer o princípio da publicidade<sup>53</sup>.

Nos processos licitatórios fraudulentos para “burlar a aparência”<sup>54</sup> dos tramites legais dispensa-se a publicação no Diário Oficial, os editais de convocação, assim evita-se haver concorrência e a obrigação de opção da mais perfeita oferta para o Poder Público<sup>55</sup>.

Em seu livro *Pequeno Bestiário das Fraudes à Licitação*, Luiz Oliveira<sup>56</sup> conceitua a corrupção administrativa no Brasil como um “fator de aspecto social”, enraizada a própria historiografia brasileira, cujas práticas surgiram ainda no período colonial, quando a família real e membros da corte se instalaram em residências cariocas após expulsar e se apropriar “legitimamente” de tudo que o antigo proprietário possuía<sup>57</sup>.

Para Pedro Durão<sup>58</sup>, a corrupção prevalece porque é esse instrumento capaz de garantir a sobrevivência dos poderosos, é a “praga” que se espalha e contamina diversos setores causando um enorme mal à sociedade.

A análise da disciplina de licitações é tormentosa, e conjugada a indicação normativa, é imperativo que sejam destacadas as proeminências que os princípios

---

<sup>53</sup>DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7 ed. atual. São Paulo: Saraiva 2007.

<sup>54</sup>OLIVEIRA, Luiz. **Pequeno bestiário das fraudes à licitação**. 1 ed, São Paulo: SRS Editora, 2011.

<sup>55</sup>Está presumida aplicação das medidas repressivas elencadas involuntariamente da celebração de contrato, com fundamento no art. 88, inciso II e III, da Lei n. 8.666/93 quando os licitantes: “II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

<sup>56</sup>OLIVEIRA, Luiz. *Pequeno bestiário das fraudes à licitação*. 1 ed, São Paulo: SRS Editora, 2011.

<sup>57</sup>OLIVEIRA, Luiz. *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>58</sup>DURÃO, *Op.Cit.* p. 147.

jurídicos, quer integrais, quer particulares, constitucionais ou infraconstitucionais, exercem sobre as licitações<sup>59</sup>.

Analisados os indícios de corrupção no Brasil nota-se por se tratar de um fenômeno cuja extensão tem alcance cultural e histórico, essa prática se tornou constante em diversos setores, principalmente, envolvendo servidores públicos, uma das ações corruptivas que se evidenciam são as ocorridas nas licitações fraudulentas, envolvendo empresas prestadoras de serviço aos órgãos públicos.

Vale ressaltar neste momento que a corrupção possui aspectos distintos a ser identificados, visto que:

La corrupción puede ser directa o indirecta. La primeira obtiene ventajas inmediatas por el acto ilícito cometido, sin intermediários; mientras la segunda tiene lugar em el momento em que se obtienen beneficios transversales o favores por um acto cometido em detrimento de la administración<sup>60</sup>.

Portanto, do ponto de vista do jurista se compreende que a corrupção pode ocorrer em qualquer fase e momento dos convênios públicos, sendo a maneira mais fácil dos corruptos usufruírem do dinheiro público, de forma aparentemente legal, de modo que é na esfera pública onde nasce essa atitude ilegítima de se forjar vantagens as coligações viciosas, que unidas trocam e oferecem favores aos corruptíveis inseridos nos quadros de funcionários públicos.

### 3.2 Licitações Fraudulentas

Atualmente, vivencia-se uma das maiores crises econômica e social gerada em função da corrupção no Brasil e no mundo, embora se trate de uma prática antiga, jamais se falou tanto em desvios e fraudes na administração pública,

O processo licitatório deve ocorrer sem interferência nas suas fases, respeitando o princípio da moralidade, que não basta está previsto em lei mais tem quer ser moral, o administrador quando não respeita as ordens de pagamento as suas prioridades previstas em lei e na moral está praticando a ilicitude<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup>PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>60</sup>DURÃO, *Op. Cit.* p. 156.

<sup>61</sup>OLIVEIRA, Luiz. *Op. Cit.*, p. 13.

A propagação das fraudes em licitações, evidencia-se como um dos mais sérios dilemas enfrentados pela Administração Pública brasileira. Procedimentos fraudulentos proferidos em órgãos públicos ou relacionados a procedimentos que envolvam a esfera pública se constitui um ilícito quando ofende os direitos e garantias constitucionais específicas sobre a matéria<sup>62</sup>.

A licitação se consagra pelo ordenamento jurídico brasileiro como princípio para realização de contratos, sendo assim, quando se trata de um convênio administrativo, é obrigatório possuir total exigibilidade, ou seja, haverá probabilidade de efetivação da licitação, de igual conformidade ao artigo 25 da Lei 8.666/93 que assim dispõe:

É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis<sup>63</sup>.

No caso expressivo da aplicabilidade da lei poderá incidir exceções, apenas nos limitados casos elencados na lei<sup>64</sup>.

Os indicativos de fraudes nas despesas públicas se evidenciam nas áreas de suprimentos de bens e serviços, nas licitações e contratos, quando se confirmam as

<sup>62</sup> DALLARI, Op. Cit, p. 35.

<sup>63</sup> BRASIL, **Lei 8.666, 21 de junho de 1993** – DOU de 22/06/1993.

<sup>64</sup>PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

transações ilícitas, ou seja, acordos imorais<sup>65</sup> das empresas prestadoras de serviço com o gestor público, especificamente, se elas têm alguma ligação particular com o administrador público, geralmente a fraude começa anteriormente à publicação da licitação<sup>66</sup>.

Vale ressaltar que a Administração Pública, tendo em vista o gerenciamento dos interesses públicos, ou seja, do recurso pertence à sociedade, ao receber os serviços e produtos de terceiros, deverá celebrar contratos administrativos, os quais, são precedidos do processo licitatório.

Algumas práticas fraudulentas ocorrem através de astúcias bem articuladas entre os interessados, camuflando os tramites legítimos da licitação e confundindo os meios investigativos. Neste sentido, Pedro Durão<sup>67</sup> revela algumas práticas corruptas na licitação, quais sejam:

1) A cobrança de preços elevados em relação ao que o mercado oferta, na maioria das vezes é seguido de cotações ou dispensas licitatórias, em possível combinação prévia em meio aos competidores fraudulentos.

2) Indefinição do objeto ou serviço licitado. Em matéria de contratações públicas é importante definir o objeto ou serviço a ser licitado.

3) Não transparência. A transparência é um item muito relevante no direito democrático de Estado, uma vez que está em jogo é o dinheiro público.

4) Falsa publicidade. Um importante princípio democrático a ser considerado é o da igualdade entre todos os competidores, a verdadeira igualdade que impede o favoritismo.

5) Levantamento de preços errados e orçamento. Durante a fase interna do concurso orçamentário e preços de ordem são pontos cruciais para a criação de valores.

---

<sup>65</sup>OLIVEIRA, Luiz. Pequeno bestário das fraudes à licitação. 1 ed, São Paulo: SRS Editora, 2011.

<sup>66</sup>Lança-se aqui análise na Lei n. 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação, que previne, claramente, quanto as promoções de os órgãos e institutos públicos mediante solicitação de qualquer licitação, deverá haver a publicação em localidade de fácil acesso, em meio distintos, ciência referentes a processos licitantes, até mesmo os relativos anúncios e efeitos (art. 8º, § 1º, IV). Tal aparelho legal, no entanto, não força ao licitante a disponibilização integral do edital assim como no princípio do procedimento, tão pouco determina a regularidade da licitação a esta disponibilização. Isso porque a Lei prediz sobre o prazo mínimo de publicidade, mas não estabelece o máximo, o que possibilita ao atuante público encontrar um número infinito de prováveis interessados.

<sup>67</sup>DURÃO, Pedro. **Licitación pública: parâmetro Y supranacionalidade**. Juruá, Curitiba, 2015, p. 157-164.

6) Violação da reserva de propostas. As propostas de reserva é uma consequência da igualdade entre os licitantes, para que nada saibam do conteúdo das propostas dos contratos, evitando vantagens.

7) Falsear os objetivos. Administração pública estabelece critérios objetivos para avaliar as propostas oferecidas a fim de evitar a discriminação.

8) Combinação entre os licitantes. O concurso é obrigatório para a administração pública, sendo proibido qualquer ato que é fictício ou dissimulado.

9) Falso parecer jurídico. A farsa funciona como um parecer técnico ou um juízo de valor sobre os procedimentos administrativos que pretendem convencer ou colaborar com as autoridades de gestão de tomada de decisão

10) Fracionamento de valores para modificar as modalidades licitatórias. A licitação admite modalidades por valores, aumentando ou diminuindo a formalidade do processo.

11) Convocação de falsa exceção que exclui o concurso. O concurso é obrigatório para todas as entidades e órgãos da administração pública, bem como de fundos especiais ou qualquer entidade que é controlada diretamente ou indiretamente, por pessoas coletivas de direito público.

12) Dissociação das regras peculiares. A lista de condições é a regra da licitação ato que emoldura todo o procedimento e define as etapas para seguir até a entrega do objeto ou da contratação do serviço ou trabalho.

13) Extensão do trabalho para o benefício econômico. Ele é o contrato para a execução de determinados trabalhos incorporando serviços inesperados e desnecessários para o benefício dos corruptos.

14) Adaptação do procedimento formal. A licitação é um procedimento formal para concursos públicos que inclui eventos e estágios definidos por lei.

15) Criação de empresas fictícias. Outra situação que é notável são aqueles feitos por conta de terceiros ou a empresas “fantasmas”.

Visando dar uma tutela adequada ao procedimento das licitações, o ordenamento jurídico brasileiro instituiu a Lei nº 8.666/93, a fim de que a sua execução se tornasse controlável em relação às outras fases dos procedimentos orçamentários públicos, bem como a força da Lei nº 10.520/02, cuja preocupação se concentra com a competência aparelho público em contratar, respeitando as prescrições de sanções de interrupção, empecilho, impedimento e inidoneidade durante a vigência da confirmação, apontamento de sua disposição. Ponderando que compete ao licitante

evidenciar ter qualidades de contratar, abrange-se ainda a exigência dos interessados em comprovar sua aptidão integral de concorrência à licitação<sup>68</sup>.

### 3.3 Consequências processuais das compras clandestinas

A fraude na licitação é um ato ilícito disposto no artigo 90 da Lei 8.666/93. Essa conduta infringe o caráter primordial do intuito da licitação que visa permitir a equidade de chances em concorrência, sujeitos mal-intencionado fazem acordos com a Administração Pública, fugindo de patronatos e interesses amorais<sup>69</sup>.

Considerando as compras públicas, essas devem prestigiar a eficiência e a moralidade administrativa e a ação será acertada com uma entidade privada. Sem a descrição do objeto no procedimento licitatório, o mesmo pode torna-se nulo, comprometendo o julgamento e a efetivação do contrato, e assim sendo, essa compra estará caracterizada como clandestina<sup>70</sup>.

As leis 8.666/93 e 10.520/02 representam o empenho de nossos legisladores para tentarem coibir contratações fraudulentas e prejudiciais ao interesse público. Uma vez constituído os crimes em procedimentos licitatórios, são possíveis pautar as seguintes ações judiciais cabíveis durante o processo de licitação:

**Ação cautelar inominada.** É utilizada em menor grau, seguida de ação ordinária, “sendo esta última, em geral, anulatória de ato jurídico”. O Código de Processo Civil não atribui nome, mas, é chamada de preparatória quando antecede a propositura da ação principal ou incidental, o art. 5º XXXV, diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”<sup>71</sup>.

**Mandado de segurança.** Previsto no art. 5º, LXIX da CF/88, destina-se a proteger direito líquido e certo, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de

<sup>68</sup>PESTANA, Marcio. PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002.** São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>69</sup> OLIVEIRA, Luiz. **Pequeno bestário das fraudes à licitação.** 1 ed, São Paulo: SRS Editora, 2011.

<sup>70</sup>Vale ressaltar que toda licitação debela a fase conhecida como habilitação, comumente impelida como condutora no princípio da abertura dos envelopes, cuja finalidade é averiguar se o licitante possui qualidades de acordar com o Poder Público, e se, uma vez fechado um contrato, se esse apresentará elementos técnicos e financeiros de adimplir o acordo. É nesse momento que se observa as ofertas dos preços, e verifica-se se um licitante apresentou um valor mais baixo do que poderia e, ao tratar de uma falta evidente de capital ou ausência de possibilidades práticas de proceder a tarefa, descontinue a efetivação contratual, causando claros danos para o Estado.

<sup>71</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 41ª edição Edições Câmara, 2014. p. 15.

poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder público<sup>72</sup>.

Ação ordinária. É a menos adequada e menos utilizada como recurso judicial em licitação face à lentidão da ação<sup>73</sup>.

No que diz respeito à responsabilidade do agente público por ação ou omissão relativa ao processo licitatório, dispõem os artigos. 82 a 99 da Lei nº 8.666/93. O artigo 82 prescreve expressamente que:

Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar (BRASIL, 1993).

Sobre fraudes ocorridas em processos licitatórios a lei n. 8.666/93 descreve em seus artigos 89 a 99 os certames normativos constituindo as devidas infrações penais cujos sujeitos ativos sejam os licitantes, servidores públicos e pessoas a eles vinculadas.

Ressalta-se que todos os crimes delineados pela Lei nº 8.666/93 são punidos com detenção e multa. A pena de multa incide no pagamento de um valor fixado na sentença e calculada em identificadores percentuais, cujo baseamento deve corresponder à importância da infração efetivamente contraída ou virtualmente auferida pelo agente.

Observa-se por exemplo, o artigo 90 da Lei 8.666/93, assim disposto:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:  
Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa<sup>74</sup>.

Na atuação de um agente público em uma compra clandestina fica estabelecida a representação da fraude. Dessa forma, as estruturas dolosas empregadas pelos corruptos, que abusam dos seus cargos públicos e da inoperância imediata da lei, se transformam em mais um prejuízo ao orçamento público. No entanto, caberão

---

<sup>72</sup> BRASIL. *Op. Cit.* p. 17.

<sup>73</sup> Insere-se a este contexto o disposto na CFB no art. 22 incisos XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”.

<sup>74</sup>BRASIL, **Lei 8.666, 21 de junho de 1993** – DOU de 22/06/1993.

sanções, tanto para o facilitador da fraude quanto para o licitante fraudador, uma vez que:

Como se sabe, há uma graduação nas possibilidades de apenamento, iniciando-se pela mera advertência, transitando pela sanção pecuniária (multa), podendo agravar-se, através da aplicação da pena de suspensão do direito de licitar e contratar, para, no limite, ser declarado, o licitante, inidôneo, nesta última hipótese, impossibilitando-o de contratar com a Administração Pública, enquanto persistir o motivo ensejador da decretação de indoneidade<sup>75</sup>.

Assim, a administração pública, embora desempenhe um papel funcional na esfera econômica, quando desvirtua as normas de suas decisões que direcionam as negociações públicas, pode provocar efeitos arbitrários.

Ainda que o caráter das sanções instituídas ao agente público corrupto corresponda a uma fraude sem danos da ação penal oportuna ao caso verifica-se que, no âmbito administrativo, pode a ação improbe ocasionar a perda do cargo público e, por conseguinte, gerar um processo administrativo<sup>76</sup>.

A responsabilidade civil, penal e administrativa do servidor público está prevista na Lei nº 8.429/92. As sanções civis aplicadas aos agentes públicos pelos ilícitos cometidos são: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos por período de até 10 (dez) anos; pagamento de multa civil de até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial ou de até 100 (cem) vezes a remuneração do agente público; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de até 10 (dez) anos<sup>77</sup>.

No tocante as sanções penais, referentes aos crimes contra a Administração Pública cometidos pelo servidor público estão previstos no artigo 327 da lei nº 9.983/00 o qual rege o Código Penal. No entanto, a responsabilidade criminal do servidor é apurada pelo Poder Judiciário de acordo com o artigo 229 da Lei 8.112/90<sup>78</sup>.

<sup>75</sup>PESTANA, Marcio. PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013. p. 277.

<sup>76</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2013. p. 580-584.

<sup>77</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 23ª. ed. São Paulo: A, 2010. p. 611-614.

<sup>78</sup> DI PIETRO, *Op. Cit.* p. 614-615.

#### 4 IMPACTO E CONTROLE DAS FRAUDES EM LICITAÇÃO PARA A SOCIEDADE

O presente capítulo, intitulado como impacto e controles das fraudes em licitação para a sociedade, trata da relevância que pauta a pesquisa, em que pretende fazer uma análise contextual ao ato de ocorrência da corrupção fraudulenta em licitações públicas, da contradição existente nessa questão tão comum ao nosso redor, aplicando o conhecimento empírico, como base de uma discussão complexa que gera inúmeras discussões e fomenta desafios aos órgãos fiscalizadores, e principalmente, desperta revolta à sociedade.

Nesse sentido, é perceptível que há uma equiparidade ao modelo normativo de Adilson Dallari, pois mostra a relevância da abordagem empírica e de sua teoria crítica. Esta é uma questão central para o autor, a opinião pública, formada em um processo racional de consenso no seio da sociedade, a qual confere legitimidade ao regime democrático, regime direcionador da exigibilidade de licitação<sup>79</sup>.

Na ótica do referido texto, a opinião pública não é apenas uma questão científica, é uma prática moral. Em contraponto ao exposto, a fraude nas licitações públicas retira toda e qualquer cidadania dos indivíduos em situação concorrente, que por sua vez, encontram no ato de fraudar uma concorrência o meio de se sobressair ao restante da sociedade, a fim de dominar um subterfúgio, e muitas vezes se esconderem por traz de um manto invisível, já que nem sempre são percebidos como seres participantes da ordem democrática, e assim tal ato torna-se uma prática imoral<sup>80</sup>.

A ocorrência da corrupção hoje depende de uma rede complexa de organizações, com um grau de institucionalização, embora com grande legitimidade política e pouca penetração social. E é a partir destas organizações ou movimentos que as fraudes têm ganhado espaço nas administrações públicas, com tantos envolvimento políticos. Esse tipo de movimento de interesses tem ocorrido com tamanha frequência que passou a despertar no povo questionamentos se realmente a licitação faz uso da democracia e das normas regentes.

---

<sup>79</sup>DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7 ed. atual. São Paulo: Saraiva 2007. P. 218.

<sup>80</sup> OLIVEIRA, Luiz. p. 185.

#### 4.1 Impactos na economia, na cultura e nas instituições brasileiras

No Brasil, a corrupção vem acontecendo de forma organizada na esfera pública e privada. A compreensão do aspecto comprometedor da fraude em licitação para a sociedade brasileira é a primeira fase para se interpretar o impacto negativo dessa prática.

Conforme Adilson Dallari:

Um dos problemas que concorrem para conturbar o ambiente e o panorama das licitações é a ignorância dessas obviedades por intérpretes pouco letrados, crentes de que a disciplina das licitações começa e termina nas normas específicas sobre essa matéria com total abstração dos princípios e normas superiores da Constituição Federal<sup>81</sup>.

A economia brasileira está atravessando um período de crise. Essa crise está diretamente relacionada à corrupção e a trajetória de fraudes nas gestões públicas, fraudes essas que influenciaram no declínio da economia brasileira, no cenário interno e externo, evidenciando a baixa liquidez e de menor demanda operacionais rentáveis, como por exemplo, em função das denúncias do “mensalão”, do “Lava Jato”<sup>82</sup> e a credibilidade política e econômica do Brasil está em baixa, como também a desvalorização do Real, influenciando negativamente nos mercados de capitais brasileiros e, em particular, os de negociações de ordens de compras e serviços públicos, que se encontraram em condições desfavoráveis nos últimos dois anos com um crescimento negativo<sup>83</sup>.

Atualmente o país vive um ambiente cultural de vícios fraudulentos. O fortalecimento das farsas públicas enfraquece as administrações como instituições reguladoras, ações corruptas operam na área de governança, resultando na criação

---

<sup>81</sup>DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7 ed. atual. São Paulo: Saraiva 2007. p. 35.

<sup>82</sup>Esta ação penal tem por objeto delitos de corrupção relacionado aos projetos de terraplenagem no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e na Refinaria Abreu de Lima (RNEST); da Unidade de Processamento de Condensado de Gás Natural (UPCGN II e III) do Terminal de Cabiunas (Tecab); da Tocha e Gasoduto de Cabiunas; das plataformas P-59; P-60, na Bahia. As obras estavam relacionadas às diretorias de Serviços, Abastecimento, Exploração e Produção e Gás e Energia, tendo já sido evidenciada a corrupção de servidores da Petrobras vinculados às duas primeiras. Nas duas últimas, a propina foi arrecadada pela Diretoria de Serviços, responsável pela condução das grandes licitações da Estatal em diversas áreas (Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/combate-a-corrupcao/lava-jato-mpf-pr-denuncia-mais-seis-pessoas-por-crimes-de-corrupcao/?searchterm=licita%C3%A7%C3%B5es>).

<sup>83</sup>BRASIL CIDADE. **Informativo Brasil cidade**. Disponível em: [http://www.brasilcidade.org.br/informativo\\_ler.php?id\\_informativo=MTA0](http://www.brasilcidade.org.br/informativo_ler.php?id_informativo=MTA0)>. Acesso em 22 out. 2015.

de processos administrativos, suspensão de obras públicas, pondo em risco a manutenção de ações sociais e de meras operações no mercado de capitais.

Em Sergipe um dos casos de corrupção que tem mais tem chamado atenção da sociedade é o caso das fraudes nas Subvenções Sociais<sup>84</sup>. De acordo com o Ministério Público Federal, alguns deputados estaduais desviaram verbas de subvenções, que deveriam ser destinadas para instituições filantrópicas, para utilizar em campanhas políticas. Com isso, o órgão abriu procedimentos para investigar os casos de desvio. Alguns Deputados envolvidos já foram julgados e condenados, alguns ao pagamento de multa, prisão ou cassação dos mandatos e/ou impedimento de participar dos pleitos eleitorais. O caso ainda está em julgamento.

Segundo dados da Controladoria Geral da União<sup>85</sup> o impacto das fraudes na esfera pública evidenciou uma desconfiança na economia nacional e o enfraquecimento nas negociações do mercado de capitais estrangeiros. A instabilidade político-econômica e o aumento do risco de pobreza, desemprego e a desvalorização do real frente ao dólar é a maior ocorrida aos níveis de governança, acontecida apenas na década de 1990. Escândalos envolvendo fraudes retiraram os investidores externos do país<sup>86</sup>.

## 4.2 Aporias do atual Controle Estatal

Na atualidade é importante o papel da auditoria dos órgãos de controles estatais em Unidades Federativas do Brasil. Destacam-se aqueles que controlam as responsabilidades, as competências e as fiscalizações que se fazem necessários aos

---

<sup>84</sup>Trata-se de uma Cooperação Financeira da União, Disposta na Lei LEI Nº 1.493, de 13 de dezembro de 1951, [...] “Art. 3º As subvenções ordinárias ou extraordinárias serão concedidas, independente de legislação especial, a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial e cultural, regularmente organizadas.(Redação dada pela Lei 2.266, de 1954) (Vide Lei 2.266, de 1954)”. Parágrafo único. As entidades públicas, beneficiadas com dotações referidas neste artigo, apresentarão programa de aplicação dos recursos ao Ministério a que estiver consignado o respectivo crédito. (Incluído pela Lei 2.266, de 1954). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1493.htm)> Acesso em 20 nov. 2015.

<sup>85</sup>A Corregedoria Geral da União (CGU), criada em abril de 2001 pelo Governo Federal, que além de ser responsável em fiscalizar e detectar fraudes ao uso do dinheiro público federal desenvolve mecanismos de prevenção à corrupção. A mais recente medida destacada pelo ministro interino da CGU, Carlos Higino (2013), é a aprovação da Lei de Responsabilização de Pessoas Jurídicas (de nº 12.846), que entrou em vigor em fevereiro de 2014.

<sup>86</sup>CGU. Controladoria Geral da União. Conferência de Treinamento para Investigação de SLRFuborno Transnacional. Disponível em: [www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/noticia13643.asp](http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/noticia13643.asp)> Acesso em: 15 de out. 2015.

estados, assim como a atuação da auditoria, tudo voltado para a gestão dos recursos financeiros públicos.

A legislação brasileira é caracterizada por distintas aporias, dentre elas a pertinente a abrangência dos princípios, especialmente, o da legalidade administrativa. A legalidade administrativa é um forte aliado para prevenir e combater às fraudes nas gestões públicas. Os controles tornam-se cada vez mais necessários, onde gestores, através de determinados mecanismos podem controlar as operações públicas financeiras realizadas pelas instituições, auxiliando-os na análise dos aspectos futuros nos estados, seu desenvolvimento, rendimentos e controle dos gastos.

Uma vez evidenciado os indícios de corrupção deve ser analisado se existe nas despesas públicas e nas áreas de suprimentos de bens e serviço, necessitando fazer uma auditoria nas licitações e contratos, para se verificar as ligações das empresas prestadoras de serviço com o gestor público se elas têm alguma ligação pessoal com administrador público, na maioria das vezes a corrupção começa bem antes da licitação.

O controle estatal significa que o gestor está adotando os aspectos estabelecidos no artigo 74<sup>87</sup> da Constituição Federal, ou seja, um conjunto de atribuições voltadas para a comprovação da legalidade; Avaliação de resultados de órgãos e entidades da administração; Controle de operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres; e no apoio ao controle externo.

Os poderes Executivo e Legislativo são responsáveis pelo controle estatal. O Poder Executivo, é representado pelo presidente da república, governador, prefeitos, ministros e secretários estaduais, municipais responsáveis pela gerência dos recursos sob suas responsabilidades. O poder legislativo é representado pelos deputados federais, estaduais, e vereadores que também atuam como fiscalizadores dos recursos públicos.

---

<sup>87</sup> Leia-se: Art. 74. A União poderá instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. (EC nº 12/1996) § 1º A alíquota da contribuição de que trata este artigo não excederá a vinte e cinco centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, nas condições e limites fixados em lei. § 2º À contribuição de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 153, § 5º, e 154, I, da Constituição. § 3º O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde. § 4º A contribuição de que trata este artigo terá sua exigibilidade subordinada ao disposto no art. 195, § 6º, da Constituição, e não poderá ser cobrada por prazo superior a dois anos

Esse comando governamental compreende-se em um sistema de rotinas e procedimentos burocráticos que devem ser implementados exatamente como indicado nas normas, para que o Estado funcione corretamente.

O controle está diretamente relacionado com as demais funções do processo administrativo: planejamento, organização e direção. Representa um reflexo de todas as demais funções administrativas, propiciando a mensuração e a avaliação dos resultados da ação empresarial.

As gerências das licitações são executadas interna e externamente. Internamente o controle é exercido por toda a rede de atos encadeados a fim de criar o controle em si, como o uso de práticas de Gestão por Processos ou da atuação da Controladoria Estadual, por exemplo. O controle nas licitações pode ser exercido através de instituições providas de poderes para tal, tal quais as câmaras legislativas e tribunais de contas. O controle social pode ser exercido por qualquer cidadão, instituições organizadas, iniciativa da organização civil ou pelos conselhos estaduais.

Para melhor controle da gestão administrativa das finanças públicas, deve-se respeitar a Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei parte do princípio de que o governante não deve gastar além de sua arrecadação, e ainda, no caso da maioria dos municípios brasileiros, eles não podem gastar mais do que repassado pela União, com base nos princípios de responsabilidade fiscal e transparência da gestão dos recursos.

O maior objetivo da LRF é o equilíbrio permanente das finanças públicas, baseado em severa disciplina para a gestão das finanças públicas nos três níveis de governo. É importante destacar os dois primeiros artigos desta lei:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[...] Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;  
III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

O controle exercido pelas empresas participantes de processos licitatórios pode ser imprescindível para o combate à corrupção nos processos de compras governamentais<sup>88</sup>.

A Lei 8.666/93, em seu artigo 15, Inciso III, parágrafo III, diz que “qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

A administração pública tem como forma de controle dos gastos públicos um órgão que fiscaliza as despesas públicas de seus entes direto e indireto, em se tratando de recursos municipais e estaduais temos o Tribunal de Contas do Estado, mais quando o recurso financeiro vem de origem da união a fiscalização é realizada pelo Tribunal de contas da união.

---

<sup>88</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 101** de 04 de maio de 2000.

O órgão de fiscalização que atua de forma mais ampla, não só nas contas dos Municípios, Estados e da União, mas na fiscalização das leis, e é detentor da ação penal, o Ministério Público, este ente não tem recursos próprios, depende de orçamento realizado através do poder executivo que destina as verbas para seu funcionamento. Como também, os Tribunais de Conta da União, Tribunal de Contas do Estado e a Controladoria Geral da União. Ocorre que não é interessante para o gestor mal-intencionado fazer com que este órgão trabalhe de forma eficiente, se não bastasse a falta de recursos, existe a falta de pessoal para desempenhar uma fiscalização eficaz de encontrar as fraudes.

Na condição de administrador das contas públicas, um gestor deverá atuar no uso dos recursos com total transparência, e essa limpidez está ligada a ampla divulgação dos resultados da administração pública, por meio de dados estatísticos, de livre acesso ao público, nos quais os processos orçamentários apresentem um detalhamento dos indicadores de desempenho e resultados, estabelecendo-se metas a serem alcançadas, além da informatização da contabilidade pública.

Prestar contas é obrigação de todos os gestores que fazem uso dos recursos públicos e o maior interessado é a sociedade. Essas informações devem conter todos os elementos exigidos em Lei, e a transparência que se exige do gestor público em qualquer estado democrático.

No intuito de reduzir a incidência de corrupção no Brasil, em 2014 foram instituídos mais de dez Núcleos e Ofícios de Combate à Corrupção. Atualmente, 20 unidades do Ministério Público Federal contam com este tipo de estrutura, que constitui uma estratégia para tornar mais rápida e eficiente a atuação do MPF em processos relativos à corrupção. Há um empenho por parte do órgão para a implantação deste tipo de estrutura em todas as unidades da federação<sup>89</sup>.

No ranking de percepção da corrupção, elaborado pela Transparência Internacional em 2014, o Brasil figurou como 69º colocado entre os 175 países analisados. Uma posição bem modesta para uma nação que figura entre as dez maiores economias mundiais.

No Brasil, um dos principais atores no combate à corrupção é o Ministério Público Federal (MPF), que detém legitimidade para propor ações criminais e ações por ato de improbidade administrativa contra aqueles que desviam e aplicam indevidamente recursos públicos federais<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup>MPF. **Ministério Público Federal**. Combate à Corrupção. 2015. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>. Acesso em 20 out. 2015.

<sup>90</sup>MPF. *Op. Cit.*

O Portal de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal tem o objetivo de cumprir uma das metas do Planejamento Estratégico da instituição que é a de “aprimorar a comunicação com a sociedade civil e a imprensa sobre a temática do patrimônio público”, prestando contas à sociedade desse relevante trabalho realizado pelo MPF.<sup>91</sup>

O Administrador público que usar de artimanhas para não prestar contas é por medo de serem detectadas irregularidades, comprovando ainda mais a existência presumida de irregularidade de suas despesas.

Para figurar a jurisprudência da corrupção em fraudes na licitação pública, segue um exemplo:

Contratação, pela Câmara Municipal, de empresa de assessoria sem o devido procedimento licitatório (TJ-MG - APR: 10023070066412001 MG , Relator: Catta Preta, Data de Julgamento: 01/08/2013, Câmaras Criminais / 2ª CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 12/08/2013). Exemplo: Participação de empresas vinculadas a sócios/administradores pertencentes a um mesmo grupo familiar, com identidade de propostas e proximidade dos valores apresentadas em suas propostas (TJ-DF - APR: 975934520098070001 DF 0097593-45.2009.807.0001, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Data de Julgamento: 31/05/2012, 3ª Turma Criminal, Data de Publicação: 05/06/2012, DJ-e Pág. 170)<sup>92</sup>.

A falta de recursos demonstra que não houve organização nas compras realizadas pelo gestor público acarretando inúmeras irregularidades que iriam dar prejuízo ao erário público e conseqüentemente o maior prejudicado será a sociedade.

Uma forma de controle é a ocorrência de uma auditoria interna que implicará ao gestor a demonstração de como está agindo e se a sua ação está em acordo com às leis que regem as finanças públicas, principalmente a lei de responsabilidade fiscal que espera de um gestor as seguintes condutas: limite de gastos com pessoal, limitando as despesas em relação a receita corrente líquida para os três poderes e para cada nível de governo; limites para o endividamento público, estabelecidos pelo Senado Federal por determinação da Presidência da República.

Toda instituição pública tem obrigação de zelar pelo correto uso dos recursos, especialmente quando contrata serviços ou adquire bens. Para isso, deve respeitar as regras dispostas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei

---

<sup>91</sup>MPF. *Op. Cit.*

<sup>92</sup>MPF. Ministério Público Federal. **Combate à Corrupção**. 2015. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>. Acesso em 20 out. 20

das Licitações, e em outros instrumentos normativos que procuram assegurar ao órgão público a escolha da melhor proposta em termos de qualidade e preço.

Para acompanhar o andamento das licitações realizadas pelo Governo Federal, o cidadão tem à sua disposição as Páginas da Transparência Pública. Cada órgão da administração tem a sua própria página que reúne informações sobre as respectivas licitações publicadas a partir de 1º de janeiro de 2005, classificadas de acordo com a situação em que se encontram. Os dados são obtidos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal (Siasg).

As informações disponíveis são atualizadas periodicamente. Para acompanhar a situação real das licitações, deve-se consultar o site de compras do Governo Federal (Comprasnet).<sup>93</sup>

Merece destacar que a definição de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes são:

(i) Mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente: o governante em um ano poderá criar uma despesa continuada (por prazo superior a dois anos) sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa;

(ii) Mecanismos para controle das finanças públicas em anos de eleição: a lei impede a contratação de operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no último ano de mandato e proíbe o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato<sup>94</sup>.

### 4.3 Impunidade como estímulo à corrupção

A corrupção se tornou tão comum, que se presencia noticiado diariamente algum tipo de superfaturamento, ou seja, a cobrança de preços superiores aos de mercado. Essa fraude pode ser notada ainda quando a convocação de licitação não é publicada no Diário Oficial. Em compras de menor valor, o responsável pela licitação também pode escolher sempre as mesmas empresas ou chamar duas que não conseguiram competir com o fornecedor beneficiado pelo acordo.

---

<sup>93</sup> CGU. Controladoria Geral da União. **Licitações e Contratos**. Portal da Transparência. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/licitacoesecontratos/>. Acesso em 20 out. 2015.

<sup>94</sup>BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União. 05. mai. 2000. Disponível em: [http://www.uel.br/proaf/informacoes/legis/lc101\\_2000.pdf](http://www.uel.br/proaf/informacoes/legis/lc101_2000.pdf)> Acesso em: 18 out. 2015.

Acompanhado da notícia de mais uma fraude descoberta, presenciamos diariamente o relaxamento de prisão, ou a delação premiada, isso quando os corruptos são presos.

O que mais angustia a população é o fato de muitos envolvidos em fraudes, compõem um esquema muito bem arquitetado para não serem descobertos. Principalmente quando por traz desses esquemas estão envolvidos políticos e grandes empresas, isso torna a aplicação das penas muito mais difíceis.

A impunidade dos autores de fraudes se constituem em uma questão social. Portanto, nessa análise da sociedade atingida pela corrupção, ao abranger a questão social, é enfatizada uma apreciação na perspectiva da situação em que se encontra a maioria da população, aquela que só tem na venda de sua força de trabalho os meios para garantir sua sobrevivência, enquanto um grupo seleto de indivíduos vivem dos benefícios de seus ilícitos, usufruindo do dinheiro público sem sofrer nenhuma punição.

Ressaltar as diferenças entre trabalhadores honestos e fraudadores, no acesso a direitos, nas condições de vida, é analisar as desigualdades e buscar forma de superá-las. É entender as causas das desigualdades, e o que essas desigualdades produzem na sociedade e na subjetividade dos homens.

Observa-se no ato da corrupção a gênese de um processo protagonizado pelos atores sociais, isso põe no centro da análise o fator determinante do surgimento da fraude, o que seus atores subtendem como a “certeza da impunidade”, isso representa a concepção inferiorizada da consciência política do dinheiro público que somente a mudança de atitude da coletividade vai permitir a supressão da “questão social” enraizada à corrupção.

A concepção de fraude social está aprofundada na contradição de que os agentes públicos corruptos interpretam sua função como se fossem donos do patrimônio público. Em outros termos, é como se os corruptos fossem uma categoria que tem na sua especificidade definida o direito de agir e gerir as finanças públicas em seu próprio benefício.

A confiança dos corruptos em agir sem a preocupação em serem descobertos, indiciados e pagar por seus ilícitos, representa um perigo eminente no processo de produção orçamentário público, vinculado às suas implicações na órbita da produção do valor e, eventualmente, da mistificação de que o capital administrado em prol das relações entre o setor público e privado são facilmente desviáveis.

O risco presente no estímulo a corrupção existe ao se resvalar para uma abordagem que reifique as relações contratuais, comprometendo a historicidade das análises, ao considerar, unilateralmente, o substrato material do valor do capital: as coisas em que se expressa, isoladas das relações sociais por meio das quais ocorre a produção de mais recursos.

No tocante ao modo de como atuam os corruptos para não serem descobertos, destaca-se o cenário político brasileiro, demonstrando uma desestabilização das normas, uma precarização da fiscalização com baixo nível de proteção aos recursos públicos.

A precarização da fiscalização, e da real punição, não é culpa dos órgãos que foram criados para esses fins, correspondem a um déficit de lugares ocupáveis na estrutura social: políticos demandam os processos contratuais, agentes públicos acumulam estratégias de desvios e aos poucos está formada uma rede de pessoas que podem ser consideradas à margem da lei. E assim, surge um processo de invulnerabilidade, e como consequência de impunidade.

Vários fatores contribuíram para o processo de impunidade da classe corrupta, no qual pode ser citada a desestabilização dos órgãos fiscalizadores e as constâncias, ou seja, o que deveria ser transitório tornou-se permanente, de modo que se opera a corrupção no Brasil em condições de alta potencialidade. A dinâmica inerente à questão da corrupção é o poder que os esquematizadores evidenciam, geralmente, quem aparece como maior beneficiário do esquema fraudulento, é, ou já foi, membro do alto escalão da esfera pública, privada ou jurídica.

Lamentavelmente, a história da corrupção no Brasil é linear e opera seguindo um padrão evolucionista, se expressa na ininterrupta ocorrência sem obstáculos naturais que se colocam diante da sua existência, permitido pelo constante revolucionamento das forças produtivas que estão pressionando permanentemente as relações administrativas contratuais, sem choque inadiável, sem controle, pois não se pode derruir as formas políticas nas quais se assentam essas relações.

#### **4.4 O papel da sociedade no combate à corrupção**

O cidadão é quem tem em suas mãos uma ferramenta para poder colaborar com estes órgãos de fiscalização que é a denúncia, a partir deste momento os órgãos

irão observar as informações recebidas, se existem fundamentos e com isso será analisado minuciosamente caso a caso evitando danos ao erário público.

A sociedade deve atuar como se compusessem uma auditoria. Uma vez o gestor público é obrigado a declarar toda despesa individualmente, e tratar as responsabilidades coletivas no âmbito de políticas públicas. As referências devem ser interpretadas no contexto aplicável, de modo a não excluir deveres e responsabilidades, atitudes e comportamentos pessoais esperados dos gestores.

A população deve estar atenta aos gastos do gestor de seu país, estado ou município, sendo importante ator regulamentador dos recursos oriundos de seus impostos.

O povo deve exercer uma fiscalização que congregue um conjunto de cobranças devidamente especificadas, inclusive de todas as responsabilidades, fixando sua relação na estrutura organizacional e estabelecendo a retribuição pecuniária a que tem direito os gestores e servidores públicos. O cidadão deverá observar se o agente público está regendo o provimento de seu cargo.

Quando a sociedade tem a consciência de que um servidor da administração pública está obrigado ao desempenho imparcial e satisfatório das atividades inerentes ao cargo, assumindo, assim, por responsabilidade direta, a impessoalidade de seus atos, poderá esse entendimento, facilitar na cobrança de tais responsabilidades, visto que não estão afetadas a estabilidade de um indivíduo na função, com plena possibilidade de gerar conflitos de interesse pelo seu vínculo institucional com a Administração Pública.

A sociedade é a responsável em denunciar e cobrar que as contratações públicas ocorram com lisuras, uma vez que a sociedade é formada por um conjunto de indivíduos que unidos com um único objetivo são capazes de reunir técnicas que visam avaliar a gestão pública e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre a situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal.

O principal atributo esperado da sociedade é averiguar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalista das unidades e das entidades da administração pública, em todas as esferas de governo e níveis de

poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido.

Uma nova forma de consciência social, vem surgindo e obrigando os indivíduos sociais se tornarem tomadores de decisão a se responsabilizar pessoalmente pelas consequências arbitrárias de suas práticas.

O Ministério Público Federal (MPF) começou a colher, em todo o Brasil, assinaturas de cidadãos que apoiam dez medidas para aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade. As propostas de alterações legislativas buscam evitar o desvio de recursos públicos e garantir mais transparência, celeridade e eficiência ao trabalho do Ministério Público brasileiro com reflexo no Poder Judiciário<sup>95</sup>

Fica claro também, o caráter dinâmico existente na relação Estado-Sociedade, ou seja, o processo de delegação da execução de certas atividades anteriormente centralizadas no estado a organizações da sociedade civil, que só é possível se essa sociedade estiver madura para assumir.

Uma vez que a administração pública tornou-se inadequada porque, na últimas décadas, foi marcada por crises e transformações, tanto no campo de administração de empresas quanto no da gestão pública. São justamente fatos ocorridos no cenário público do nosso cotidiano que nos faz ficar descrentes a cada discurso de melhorias e planejamentos, já que o mais entendido é a maneira de reduzir riscos, em suas diversas formas, seja burocrática, autoritária, centralizada ou rígida são aqueles que estão envolvidos nas fraudes.

---

<sup>95</sup> MPF. **Ministério Público Federal**. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>. Acesso em 20 out. 2015.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As obras estudadas para compor esta pesquisa subsidiaram as análises e o entendimento do tema corrupção e fraudes em licitação. Autores como Pedro Durão, Luiz Oliveira, Adilson Dallari, dentre outros, perseguem argumentos proporcionando um horizonte histórico desde a teoria e da crítica estrangeira, ao mesmo tempo em que é marcado a fundo por um instinto de nacionalidade e, sobretudo, aos problemas nacionais, de cunho social.

Diante da análise do objetivo da licitação pública e da ocorrência de fraude nesse processo, parece fácil ao fraudador manipular os contratos com a administração pública, pois encontram as portas abertas aqueles que almejam manter o controle do dinheiro público, a ordem, e em troca viabilizam a inserção conquistada de quantas licitações quiserem.

É nítido um ciclo vicioso no qual os beneficiados pelas fraudes não se sentem sujeitos a sofrerem penalidades. Nesse sentido o que é tido como imoralidade, e inexigibilidade, torna-se ignorância e acomodação de caráter inexistente.

As ações corruptas e a ausência efetiva de punição contradizem à legislação. Ao analisar a atitude nobre ou excludente apresentada no tema, vemos que fraudar as licitações não é uma ação momentânea, e na mente de quem fraudar, é um ato de materialidade financeira individual capaz de burlar os mínimos de normas existentes. Em contraponto a essa medida paliativa, atende a situação emergencial e acaba por marginalizar, fomentando a mendicância.

Vale ressaltar que o viés em situação dos riscos, para a ocorrência de fraudes, não parece ser ameaça para o controle social e aos corruptos. As questões sociais intrínsecas nesse tema têm intuito de ajudar, de refletir, em contraponto configura-se um cenário da atual política brasileira, é percebido que existe um estigma com estes indivíduos, tidos como corruptores sociais, pois estão se tornando a maioria em nosso País, em função do surgimento de qualquer crise econômica, que querem agentes públicos manipuláveis.

Sendo assim, a preocupação por parte do Estado deve ser a de retirá-los da sociedade, não para garantir a pena tão somente, mas para que devolvam aos cofres públicos os recursos de deixaram de ser investidos na saúde, na educação, na segurança pública, em ações públicas que favoreça a sociedade.

Em relação ao combate à corrupção cabe a lei impor seus mecanismos para acabar com as práticas corruptas em nosso país, com isso será possível falar desse grande problema sem atentar para a gênese de tal problema, da possibilidade da fraude é do fraudador que continuam mistificando, dando a entender que as causas desse problema dizem respeito às precárias ações da justiça.

Ao afirmar que o Brasil é um país da corrupção, hoje o povo brasileiro está nas ruas estampando sua indignidade, envergonham-se das excessivas e sucessivas ações de corrupção praticadas pelos agentes públicos. Assim fica claro identificar que o povo brasileiro não compactua com essas ações e que a prática fraudulenta não é e não pode ser encarada como algo comum ou de costume.

Vale ressaltar a atenção para o Estado de Sergipe que não se difere dos grandes centros urbanos, pois as denúncias de corrupção se assemelha aos das grandes cidades, apesar de ser o menor Estado da federação. Assim também funciona em outros Estados, pois quanto maior a cidade em seu espaço territorial, maior seu desenvolvimento social, capital, e maior também seus índices de corrupção. Em Sergipe também ocorre fraudes, também há desvios de verbas, com o envolvimento de políticos na maioria dos casos evidenciados.

Ao abordar o fato da corrupção, surgem variadas opiniões e sugestões paliativas, por parte dos governantes e de nós mesmos, indivíduos dotados de senso crítico e investigativo, com medidas nem sempre satisfatórias, fortalecendo ao imediatismo inerente em nosso sistema político, contribuindo para o empobrecimento dos que possuem menos recursos, e assim resultando num desregramento induzido e efetivo, sem data certa para um fim.

## REFERENCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 41ª edição Edições Câmara, 2014. 466 p. – (Série textos básicos; n. 82).

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, 21 de junho de 1993** – DOU de 22/06/1993.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.520 de 17 de junho de 2002**, comentada, Ed Verbo Jurídico, Porto Alegre, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 7.546**, de 2 de agosto de 2011. Disponível e:;<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7546.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7546.htm)>. Acesso em 24 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União. 05.maio 2000. Disponível em: [http://www.uel.br/proaf/informacoes/legis/lc101\\_2000.pdf](http://www.uel.br/proaf/informacoes/legis/lc101_2000.pdf)> Acesso em: 24 set. 2015.

\_\_\_\_\_.MPF. Ministério Público Federal. **Combate à Corrupção**. 2015. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>. Acesso em 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_.CGU. Controladoria Geral da União. **Licitações e Contratos**. Portal da Transparência. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/licitacoescontratos/>. Acesso em 20 out. 2015.

CALASANS JUNIOR, J. **Manual da licitação**. São Paulo: Atlas, 2009.

DALLALI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**.7 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DROMI, ROBERTO: **Licitación Pública**, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.

DURÃO, Pedro. **Licitación pública: parâmetro Y supranacionalidade**. Juruá, Curitiba, 2015.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e contratos administrativos**. 3. Ed., ver. e atual, Brasília: Senado Federal, 2005.

PESTANA, Marcio. **Licitações Públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8666/1993 e 10520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

#CORRUPÇÃO. **MPF coleta assinaturas para apoio a medidas de combate à corrupção e à impunidade**. Disponível em: <<http://corrupcaoao.mpf.mp.br/noticias/mpf-coleta-assinaturas-para-apoio-a-medidas-de-combate-a-corrupcao-e-a-impunidade>>. Acesso em: 20 out.2015.

BRASIL CIDADE. **Informativo Brasil cidade**. Disponível em: <[http://www.brasilcidade.org.br/informativo\\_ler.php?id\\_informativo=MTA0](http://www.brasilcidade.org.br/informativo_ler.php?id_informativo=MTA0)>. Acesso em 22 out. 2015.

DATAPREV. Decreto Nº 7.546, DE 2 DE AGOSTO DE 2011 - DOU DE 3/08/2011. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/páginas/23/2011/7546.htm>>. Acesso em 20 out. 2015.

JUS BRASIL. **Artigo 25 da Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Art.+25+da+Lei+8666/93http://edemocracia.amara.gov.br/web/licitacoes-e-contratos/wikilegis/...>>. Acesso em 21 out. 2015.

VERITAE. **Administração pública e trabalho**. Disponível em: <[http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/2421\\_19\\_04-08-11\\_trabalho.pdf](http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/2421_19_04-08-11_trabalho.pdf)>. Acesso em 21 out. 2015.

VIANNA & CONSULTORES ASSOCIADOS. Legislação site Vianna. **Decreto Nº 7.546, de 2 de agosto de 2011**. Disponível em: <<http://www.viannaconsultores.com.br/legislacao-decreto-7546-2-de-agosto-de-2011.php>>. Acesso em 21 out. 2015.