FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA
SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO –
MESTRADO

BIANCA MEDRAN MOREIRA

**CRIMES DE LICITAÇÃO COMO FENÔMENOS CORRUPTIVOS E SEU
ENFRENTAMENTO A PARTIR DO CONTROLE EXTERNO: UMA ANÁLISE DA
EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL – NOVAS PERSPECTIVAS**

PORTO ALEGRE

2020

BIANCA MEDRAN MOREIRA

**CRIMES DE LICITAÇÃO COMO FENÔMENOS CORRUPATIVOS E SEU
ENFRENTAMENTO A PARTIR DO CONTROLE EXTERNO: UMA ANÁLISE DA
EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL – NOVAS PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos (Patologias Corruptivas e interesses públicos indisponíveis).

Orientador: Professor doutor Rogério Gesta Leal

PORTO ALEGRE

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Medran Moreira, Bianca

Crimes de licitação como fenômenos corruptivos e seu enfrentamento a partir do controle externo: uma análise da experiência do rio grande do sul - novas perspectivas / Bianca Medran Moreira. -- Porto Alegre 2020.

122 f.

Orientador: Rogério Gesta Leal.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Corrupção. 2. Licitações. 3. Controle. 4. Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos Incondicionados. I. Gesta Leal, Rogério, orient. II. Título.

BIANCA MEDRAN MOREIRA

**CRIMES DE LICITAÇÃO COMO FENÔMENOS CORRUPTIVOS E SEU
ENFRENTAMENTO A PARTIR DO CONTROLE EXTERNO: UMA ANÁLISE DA
EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL – NOVAS PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da
Fundação Escola Superior do Ministério Público, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Instituição: Fundação Escola Superior do Ministério Público

Assinatura: _____

Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck

Instituição: Universidade de Santa Cruz

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Fábio Roque Sbardellotto

Instituição: Fundação Escola Superior do Ministério Público

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Porto Alegre
2020

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Rogério Gesta Leal, pelas correções cirúrgicas e orientação perfeita. A ele, meu mais profundo respeito e apreço.

À professora Raquel Fabiana Sparemberger, pelas generosas oportunidades de publicação em conjunto e prática do ensino. A ela, meu melhor carinho, eterna gratidão e amizade.

Ao professor Fábio Roque Sbardellotto, pela forma como transmite conhecimento. A ele, minha sincera admiração.

Aos professores Anízio Pires Gavião Filho e Bruno Heringer Jr., pelas melhores aulas que tive no Mestrado.

Ao meu querido amigo, Tanius Ferreira Schafer Filho, pelas longas conversas sobre corrupção e licitações, imprescindíveis para a construção dos meus pensamentos.

Ao meu pai, Milton Rubens Medran Moreira, que me ensinou a sonhar com um mundo justo e solidário.

A toda minha família, especialmente minha mãe, minha avó e meu marido. E aos amigos que fiz, aqui da turma do mestrado. Sem eles, nada seria possível.

Por fim, o mais importante, ao meu filho, João Paulo, que estava apenas com um aninho de idade quando este curso começou. A ele, todo o meu amor.

Deus está e é tudo isso.

“...O homem procede bem quando tudo faz pelo bem de todos...”
(Allan Kardec)

RESUMO

A presente dissertação tem o fito de analisar os crimes de licitação como fenômenos patológicos da corrupção, e verificar como tem ocorrido o enfrentamento a essa modalidade criminosa, a partir do controle externo, no Rio Grande do Sul, para que sejam traçadas novas perspectivas de combate. O trabalho, por meio dos métodos indutivo, empírico e bibliográfico e dos procedimentos técnico bibliográfico, documental e com estudo de caso, aborda um dos maiores desafios da democracia: a vinculação dos governantes e poderosos à lei. O tipo de pesquisa é de revisão bibliográfica e documental, com análise de pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, da jurisprudência e da doutrina. A pesquisa identifica qual o enquadramento das irregularidades licitatórias julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado; se esses julgamentos foram ou não encaminhados para o Ministério Público, conforme preconiza a lei, e, dos que foram remetidos, quais e quantos foram judicializados. Por fim, o trabalho apura qual a tutela material realizada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul aos casos judicializados. O recorte das decisões é realizado, assim, com a análise qualitativa e quantitativa. A apuração de resultados é feita em porcentagem e, a partir de amostragem, discorre-se sobre a interlocução do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul com o Ministério Público do Rio Grande do Sul, e se comenta a judicialização do controle externo, envolvendo os crimes de licitação por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa, antes da análise, perpassa o fenômeno da corrupção - contornando seus conceitos, para estudar sua relação com a Administração Pública - e aprofunda o entendimento da função das licitações em um Estado de Direito. Examina-se, também, a normatividade pátria sobre o assunto para tratar dos crimes de licitação enquanto modalidade de corrupção no Brasil. Após estabelecer esses *standards* teóricos é que alguns estudos de casos permitem verificar, por amostragem, o sistema de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no que se refere aos crimes de licitação e como tem ocorrido a tutela, a nível de Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário gaúchos, face aos ilícitos criminais relacionados às licitações públicas e aos contratos administrativos delas decorrentes, vislumbrando-se, a partir daí, novas perspectivas para um futuro mais íntegro.

Palavras-chave: Licitação. Corrupção. Enfrentamento. Control

ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze tendering crimes as a pathological phenomena of corruption, and to verify how the confrontation of this criminal modality has been taking place through external control, in Rio Grande do Sul, so that new perspectives of combat can be outlined. The work, conducted through inductive, empirical and bibliographic methods and technical bibliographic, documentary and case study procedures, addresses one of the greatest challenges of democracy: the binding of government officials to the law. The type of research is bibliographic and documentary review, with analysis of opinions from the State Court of Auditors, jurisprudence and doctrine. The research identifies the framework of the bidding irregularities judged by the State Court of Auditors; whether or not these judgments were referred to the Public Prosecutor's Office, as required by law, and, of those sent, which and how many were judicialized. Finally, the work investigates the material protection performed by the Court of Justice of Rio Grande do Sul to judicialized cases. Thus, the decisions are analyzed in qualitative and quantitative ways. The results are calculated in percentage and, based on sampling, the dialogue between the Rio Grande do Sul State Audit Court and the Rio Grande do Sul Parquet is discussed, and the judicialization of external control is commented on, involving tendering crimes by the Rio Grande do Sul State Court of Justice. The research, before the empirical analysis, permeates the phenomenon of corruption bypassing its concepts, to study its relationship with the Public Administration and to deepen the understanding the reason of the tendering processes in a rule of law. It also examines the country's regulations on the subject to deal with bidding crimes as a form of corruption in Brazil. After establishing these theoretical standards, some case studies allow us to verify, by sampling, the external control system of the State of Rio Grande do Sul's Court of Auditors with regard to bidding crimes, envisioning new perspectives for the future more righteous.

Keywords: Tendering. Corruption. Combat. Control.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CAPÍTULO PRIMEIRO – O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E O PANORAMA BRASILEIRO	15
1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS SOBRE A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO MULTIFACETÁRIO	15
1.2 A CORRUPÇÃO COMO DETRATORA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PANORAMA BRASILEIRO	28
2 CAPÍTULO SEGUNDO: A CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E DOS CONTRATO ADMINISTRATIVOS	40
2.1 A FUNÇÃO DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO	40
2.2 MARCOS NORMATIVOS E DOUTRINÁRIOS DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL	46
2.3 OS CRIMES DE LICITAÇÃO ENQUANTO MODALIDADE DE CORRUPÇÃO NO BRASIL – A CRÍTICA DA DOUTRINA	58
3 CAPÍTULO TERCEIRO – O PROTAGONISMO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL – ALGUNS ESTUDOS DE CASOS SOBRE LICITAÇÕES PÚBLICAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	66
3.1 O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E OS CRIMES DE LICITAÇÃO – ALGUNS ESTUDOS DE CASOS	66
3.2 A INTERLOCUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO GAÚCHO E A JUDICIALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO ENVOLVENDO OS CRIMES DE LICITAÇÃO – ANÁLISE DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E DO TRATAMENTO CONFERIDO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	101

3.3 AVALIAÇÃO POR AMOSTRAGEM DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL NO ÂMBITO DOS CRIMES DE LICITAÇÃO	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	112

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende identificar, exemplificativamente, algumas práticas ilícitas, de natureza penal, envolvendo as licitações públicas, realizadas no âmbito da Administração Pública municipal, identificando-as como fenômenos corruptivos e indicando os ilícitos criminais, em tese, mais praticados, principalmente pelos gestores públicos, nos últimos anos, para, então, avaliar como tem ocorrido a tutela jurídica do próprio Tribunal de Contas, do Ministério Público e do Poder Judiciário gaúchos, e que perspectivas podem ser extraídas destas práticas com vistas ao combate à corrupção.

Em termos de problema de pesquisa, indaga-se, nesta dissertação, como tem ocorrido a tutela jurídica, em âmbito de Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário gaúchos, ante os potenciais ilícitos criminais identificados como fenômenos corruptivos e relacionados às licitações públicas e aos contratos administrativos delas decorrentes, especialmente, a partir da análise de decisões, por amostragem, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCERS (que se encontram em seu *site*, no campo “Consultas” – “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”), e o que pode ser extraído destas práticas visando o combate à corrupção. Enquanto hipótese, esta dissertação pretende demonstrar a importância e a necessidade de se ampliar a interlocução e a ação dos órgãos públicos estaduais de controle externo das administrações públicas municipais do Rio Grande do Sul, para o mapeamento e enfrentamento da corrupção na modalidade de criminalidade licitatória e contratual.

O Brasil é, hoje, palco de ilicitudes das mais variadas, praticadas, com habitualidade, por governantes e agentes públicos. O tratamento da corrupção, para além do aperfeiçoamento das leis, precisa ser enfrentado e pensado em forma de rede, para que possa ser combatido de maneira séria e perene pelos Poderes e por toda a sociedade, de forma a construir uma nova perspectiva. O desenvolvimento de ferramentas que mapeiem e melhor tratem a corrupção é crucial a um novo paradigma para o avanço. A corrupção tem impacto gravíssimo e multilateral. Ela é a principal culpada pela defraudação da administração pública, pelo enfraquecimento da democracia e pela ineficácia dos direitos sociais, motivo pelo qual a pesquisa sobre o tema é urgente e inspira todos aqueles que desejam viver (ou, pelo menos, construir, para as próximas gerações) uma sociedade proba. É necessário fomentar a

investigação para que sejam pensadas e planejadas todas as formas possíveis de enfrentamento, a fim de desarticular práticas sistêmicas e enraizadas de corrupção, para superar crises e arquitetar um novo futuro.

O trabalho objetiva mapear – de forma exemplificativa e por amostragem – os ilícitos penais, em tese, mais praticados pelos administradores públicos municipais do Rio Grande do Sul, que envolvem crimes de licitação enquanto fenômenos corruptivos, a partir e perante decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCERS – (que se encontram em seu *site*, no campo “Consultas” – “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”) e então avaliar a interlocução dos Poderes e a suficiência do controle, bem como traçar perspectivas. Os objetivos específicos, portanto, são:

- (I) demarcar os contornos categoriais e fenomênicos da corrupção e sua incidência no Brasil em termos históricos e de forma presente, nomeadamente no âmbito da Administração Pública;
- (II) identificar as relações próximas e consequencialistas entre corrupção e crimes licitatórios no Brasil;
- (III) identificar, de forma exemplificativa e por amostragem, a partir e ante decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCERS – (que se encontram em seu *site*, no campo “Consultas” – “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”), qual tem sido o protagonismo dos órgãos de controle externo, nomeadamente do Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário gaúchos, e como tais relações podem melhorar.

A pesquisa, em um momento inicial, tratará sobre a corrupção, identificando-a, desde logo, como um complexo fenômeno multifacetário e, a partir daí, investigará o panorama brasileiro do problema. Para tanto, o primeiro capítulo exporá breves considerações históricas e conceituais da corrupção para traçar os contornos desta anomalia que viola a própria vida em sociedade. A corrupção é grave patologia antropológica, institucional, política, econômica, jurídica e social, que arrisca a evolução do homem, por violar a própria manutenção da vida em sociedade.

Feitas essas considerações preliminares sobre o fenômeno, passar-se-á, no segundo capítulo, à análise propriamente dos crimes de licitação como manifestações da corrupção. Será investigada a corrupção no âmbito das licitações públicas e dos contratos administrativos

que delas decorrem (ou deveriam, em tese, decorrer). A primeira parte do segundo capítulo abordará, assim, as funções da licitação, que, como símbolo da liberdade econômica, visam, especialmente, a promover igualdade, honrar a moralidade dos atos administrativos e preservar a livre-concorrência em uma sociedade livre e justa.

Após definir a importância, justamente pela função, serão elencados e comentados os principais marcos normativos e doutrinários das licitações públicas no ordenamento pátrio, analisando o tratamento normativo brasileiro, abordando legislação, doutrina e jurisprudência, para que, logo em seguida, ainda do segundo capítulo, em uma terceira parte, possa vislumbrar-se os crimes de licitação como modalidade de corrupção.

O terceiro capítulo explorará o controle externo dos crimes de licitação por meio do estudo de casos. Será feita análise dos pareceres desfavoráveis emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pela coleta de decisões no *site* do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), no campo “Consultas”, “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”, com aplicação dos filtros de pesquisa: “Trânsito em Julgado TCE-RS > data”; “Esfera: Municipal”; “Natureza da Decisão: Contas Irregulares”. Desta forma, serão encontradas as decisões que passarão a ser analisadas de maneira qualitativa, com o intuito de investigar o cumprimento do artigo 5º, inciso XIV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado (que estabelece o poder do órgão de determinar, a qualquer momento, remessa de peças dos autos, atinentes ao controle realizado, ao Ministério Público e às demais autoridades competentes, quando houver fundados indícios de ilícito penal e de atos de improbidade administrativa). Os parâmetros serão o período de agosto de 2017 a agosto de 2018, os documentos (relatório e voto), quais pessoas foram julgadas, quais os fatos, ilícitos e irregularidades apontadas que motivaram o parecer desfavorável, quais julgamentos foram encaminhados para o Ministério Público, qual o enquadramento das irregularidades julgadas na lei e, por fim, identificar quais julgamentos deveriam ter sido encaminhados para o Ministério Público e não foram remetidos, em descumprimento da legislação, e, ainda, a tutela judicial conferida aos casos.

Recortar-se-á as decisões e, com a análise qualitativa e quantitativa, serão apurados os resultados em porcentagem de, dentre as decisões, quantas foram remetidas ao Ministério Público e quantas foram judicializadas. Assim, após o estudo de alguns casos, com a análise de amostragens, será possível, em um segundo momento do terceiro capítulo, discorrer sobre

a interlocução do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul com o Ministério Público do Rio Grande do Sul, ante os apontamentos do primeiro sobre potenciais situações de crimes licitatórios por conta do controle externo e, em um terceiro momento, apresentar e comentar a judicialização do controle externo, envolvendo os crimes de licitação por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, para contar a experiência do Estado e traçar novas perspectivas com alternativas práticas de combate, tanto pela melhor interlocução quanto com proposições, pelo mapeamento das condutas.

1 CAPÍTULO PRIMEIRO – O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E O PANORAMA BRASILEIRO

1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS SOBRE A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO MULTIFACETÁRIO

É possível que a história da corrupção se confunda com a história do próprio homem na Terra, e conceituá-la é reducionismo que sequer convém. O fenômeno é tão complexo e multiangular que possui particularidades, causas, condições e coeficientes dos mais diversos e variados, por vezes intercalados, por outras conexos, mas, certamente, cada vez mais sofisticados e camaleônicos, a medida em que a sociedade hipercomplexa evolui e se desenvolve. Cirúrgicas, nesse ponto, são as palavras de Gesta Leal (2018), quando assevera que:

O importante é que a definição do que seja corrupção permaneça como projeto inacabado, a uma, porque material e formalmente a criatividade para expandir os tentáculos da corrupção parece ser infindável; a duas, porque a pressão pública alimentada pelos sistemas de controles institucionais e sociais, somada ao papel das mídias, têm mostrado que a missão de combate à corrupção é permanente (p. 479).

A corrupção desafia as fragmentações científicas, pois a tentativa de compreensão de seus contornos exige um pensamento em rede, através do qual ela possa ser refletida dentro do contexto de um todo maior, uma vez que é de múltipla abordagem e só uma análise multilateral, que articule e interligue os saberes, pode dar conta de estabelecer seus limites. Trata-se, pois, inegavelmente, de um tema multidisciplinar: “(...) a investigação sobre a corrupção produziu literatura abundante em disciplinas como Antropologia, Criminologia, Teoria do Desenvolvimento, Estudos Organizacionais, Ciência Política, Psicologia e Sociologia” (MACIEL, 2005, p. 346).

Destarte, a definição do que é corrupção perpassa entre significados estreitos ou amplos (BREI, 1996), está em constante movimento (GIDDENS, 2007) e, também, em permanente atualização, justamente para que seu significado exista para auxiliar na sua erradicação. É fenômeno multicultural, de dimensões complexas, complicada compreensão e que também teve tardia agenda acadêmica, além de ser desprovido de método empírico de medição direta (ABRAMO, 2005).

Não há, no âmbito do pensamento social e político brasileiro, uma teoria da corrupção no Brasil. Pode-se dizer, grosso modo, que esse tema foi deixado de lado nas reflexões acadêmicas e teóricas sobre o Brasil, não havendo, nesse sentido, uma abordagem que dê conta do problema da corrupção no âmbito da política, da economia, da sociedade e da cultura de forma abrangente. Os estudos sobre corrupção no Brasil são recentes, realizados a partir de abordagens comparativas e institucionalistas, sem a pretensão de uma teoria geral, de cunho interpretativo (FILGUEIRAS, 2009, p. 2).

Para superar tais óbices ao desenvolvimento do tema, alguns *standards* precisam ser estabelecidos, a fim de que se equalize o pensamento sobre o que se está falando e o estudo avance. Reconhecem-se, assim, características da corrupção que são possíveis de serem traçadas e extraídas da análise conjunta da doutrina. É sobre elas que se passa, agora, a expor.

As características da *multifacetariedade*, *plasticidade* e *complexidade* já foram, em certa medida, supraexpostas quando se começou a falar do conceito. É importante mencionar que a plasticidade (que pode ser visualizada com nitidez, por exemplo, quando a corrupção se vale de características específicas de cada nação para tomar forma) deve ser entendida em conjunto com a *constante evolução e criatividade de desenvolvimento*, tendo em vista os níveis de sofisticação transnacionais, dignos dos tempos globalizados e de grande conectividade que hoje possui a corrupção contemporânea:

A corrupção vai se transformando em uma grande colcha de retalhos e nunca ninguém consegue eliminá-la definitivamente. E por ter esse caráter fenomenológico, a cada momento se inventa um novo tipo de corrupção diferente, criada pelos maus hábitos, costumes e de relações opacas e imprudentes. (FRATTON, 2014, p. 130).

Assim, a corrupção é ágil, metamorfósica e possui assustador poder de adaptação para sobreviver às mais variadas investidas contrárias. Dessa forma, é possível salientar que ela está em constante incremento e expansão.

A próxima, digna de nota, é a característica da *universalidade*. (KLITGAARD, 1998) Pode-se afirmar que a corrupção é universal em todos os seus aspectos, porque se manifesta de forma indiscriminada, tanto do ponto de vista de *onde ocorre* quanto do de *por quem é praticada* e, ainda, do de *quem*, por ela, é atingido. Os indicadores ressaltam que ela é frequente em todas as sociedades ao redor do mundo, não pertencendo ou sendo própria de nenhuma região específica, e atingindo, também, as mais variadas pessoas e culturas, os mais diversos regimes políticos (desde democracias até ditaduras), os mais diferentes países (sejam eles grandes ou pequenos, desenvolvidos economicamente ou não, detentores de riquezas naturais ou não) e por aí vai. Ela também é cometida por indivíduos dos mais variados níveis de renda, escolaridade e cultura. É possível afirmar, portanto, que se trata, inequivocamente, de um problema de abrangência mundial e, ainda que se possam traçar, eventualmente, alguns padrões, na análise de sua incidência, a corrupção não é um fenômeno isolado ou limitado de certas pessoas, tampouco circunscrito a um tipo de localidade.

Outro “atributo” da corrupção é o da **retroalimentação**, que deve ser combinado com a **viralidade**. A corrupção pode ser analisada ora como fenômeno sistêmico, ora externo, ora interno, com sua gênese localizada no âmbito subjetivo do indivíduo, advindo das noções que este possui sobre ética e moral e tendo a ver com as escolhas que resolve fazer com base nelas (CUENCA, 2009). Não raro, quando o assunto é corrupção, todas as hipóteses estão, em alguma medida, corretas, e são, entre si, complementares, pois a corrupção é, de fato, um ciclo vicioso, que se retroalimenta e contamina. Relações corruptas são miméticas e vão se reproduzindo ao longo do tempo e do espaço: indivíduos “mais corruptos” geram sociedades “mais corruptas” que, por sua vez, geram indivíduos mais corruptos e, assim, sucessivamente, num movimento em cadeia, cíclico e difícil de quebrar. A corrupção é também viral porquanto infecta e chega até mesmo a exercer o que se passou a chamar de “pressão nos honestos” (indivíduos que, ao serem tensionados, começam a sentir a honestidade como um fardo), proliferando-se e propagando-se vertiginosamente.

Furtividade é outra propriedade que a corrupção possui ou pode possuir. Ela quase sempre é oculta, silenciosa e extremamente discreta, especialmente quando praticada por indivíduos do mais alto escalão social e de poder, que gozam de boa reputação formal aparente. Um intrigante projeto de cinco pesquisadores da Universidade de São Paulo, cujo resultado foi publicado em janeiro de 2019, em artigo denominado *The dynamical structure of political corruption networks – A estrutura dinâmica das redes de corrupção política*, no *Journal of Complex Networks*, que integra a lista das publicações mais provocantes do ano do MIT Technology Review, comprovou esta característica e concluiu que as redes criminosas de corrupção operam de forma similar às redes terroristas e de tráfico de drogas. O projeto analisou dados de 65 escândalos de corrupção brasileiros ocorridos entre 1987 e 2014, e mapeou 404 envolvidos (entre políticos, empresários, funcionários públicos, doleiros e laranjas). A pesquisa mostrou que os grupos de corrupção funcionam de maneira idêntica à descrita pela chamada teoria das “sociedades secretas”, geralmente com poucos membros, aproximadamente oito integrantes por “célula”.

A corrupção também não possui vítimas escancaradas (apesar de violar a própria existência e progresso humano), o que, por um lado, colabora com seu aspecto furtivo. Ela é mais furtiva quando praticada por aqueles que estão investidos para fazer justamente o contrário e zelar pela coisa pública; e mais furtiva, ainda, quando quem corrompe e é corrompido brada contra a corrupção. Como se não bastasse, sobre a furtividade é preciso declarar que a corrupção pode, até mesmo, ocorrer sem que haja violação normativa:

É perfeitamente possível que **tudo aconteça dentro da mais perfeita legalidade**. Mas todas as vezes que, dentro de uma sociedade, houver discriminação permanente de um grupo em detrimento de outro ou de outros grupos que são sistematicamente beneficiados, há aí uma situação de corrupção. [...] Um segundo ponto é a ideia de que uma cultura de submissão e excessivamente respeitadora de hierarquias é uma cultura que favorece comportamentos de corrupção. Em outras palavras, quanto mais houver numa sociedade a possibilidade de o indivíduo dizer o que pensa – mesmo que seu ponto de vista não seja vitorioso, mas que ele não tenha medo de exclusão por defender os princípios que gostaria que fossem respeitados por todos –, maior a dificuldade de emergência de comportamentos corruptos (CORTELLA; BARROS FILHO, 2014, p. 69, 72, com grifo nosso).

A corrupção efetivamente punida representa a descoberta de uma ínfima parcela daquilo que foi realmente praticado. Acredita-se que há uma significativa “cifra oculta” da improbidade administrativa. O subterfúgio de utilização de procedimentos formais faz com que a corrupção tenha pouca visibilidade, transmutando interesses institucionais, aparentemente legítimos, em interesses que são oriundos de grupos privados, o que também, em alguma medida, relaciona-se com a furtividade.

A última característica que será abordada, aqui, é o que se chamará de *potencialidade danosa*. Esta peculiaridade tem a ver com os impactantes efeitos da corrupção, e, apesar de ser necessária para a compreensão da corrupção como fenômeno multifacetário, está mais intrinsecamente relacionada com o seu combate, motivo pelo qual sua exposição demanda uma explicação um tanto maior.

A fim de iniciar a reflexão, é importante esclarecer que o preâmbulo da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (importante instrumento internacional que foi promulgado, no Brasil, por meio do Decreto 4.410, de 7 de outubro de 2002) não poderia melhor introduzir esta última idiossincrasia da potencialidade danosa da corrupção. Ele, com “grifos nossos”, refere assim:

(...) CONVENCIDOS de que a **corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos;**
 CONSIDERANDO que a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício;
 PERSUADIDOS de que **o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social;**
 RECONHECENDO que, muitas vezes, **a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado** para concretizar os seus fins;
 CONVENCIDOS da importância de gerar entre a população dos países da região uma consciência em relação à existência e à gravidade desse problema e da necessidade de reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção;
 (...) PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS com os vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e as receitas do tráfico ilícito de entorpecentes, que ameaçam e corroem as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade, em todos os níveis;

TENDO PRESENTE que, para combater a corrupção, é responsabilidade dos Estados erradicar a impunidade e que a cooperação entre eles é necessária para que sua ação neste campo seja efetiva; e
 DECIDIDOS a envidar todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas e nos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício,
 CONVIERAM em assinar a seguinte (...)

A Convenção, cujo exórdio foi supracitado quase que em sua íntegra, é enfática e deixa claro, já de início: a corrupção arruína a legitimidade das instituições públicas, atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça e ameaça o desenvolvimento integral dos povos. Nota-se, ainda, sobre o documento, que ele traz ênfase à prevenção e solidifica uma preocupação e posição de tolerância, que muito mudou ao longo da história. É curioso e oportuno, nesse ponto, pensar que a corrupção, hoje objeto de tratados como esse, já foi institucionalmente aceita, inclusive com previsão de dedução orçamentária, em legislações tributárias de importantes Estados (FURTADO, 2006). Também já foi considerada, pelos funcionalistas, benéfica e oxigenante contra regulações excessivas e inadequadas – Leff (1964) e Leys (1965) - e, ainda, já teve tolerância plenamente justificada, por exemplo, nos casos de nepotismo, pelo uso do argumento familiar do afeto de fúducia de respeito e consideração mútua pautada em laços sanguíneos na investida de justificá-los. Nesse sentido, sobre a tolerância da corrupção, Fernando Filgueiras (2009) ensina que:

A tolerância à corrupção, portanto, ocorre exatamente no espaço entre os juízos de valor e os juízos de necessidade, ou seja, entre o limite dos valores e o limite das necessidades, representando uma antinomia própria das sociedades contemporâneas. Por essa assertiva, nota-se que moralidade e prática social têm um aspecto contraditório, uma vez que podemos concordar com valores morais universais, como por exemplo, o valor da honestidade, ao mesmo tempo em que podemos agir de forma desonesta. Isso explica o fato de criarmos a expectativa de que os políticos e cidadãos sejam honestos, mas o sujeito, ao mesmo tempo, querer entrar em um esquema de corrupção, tendo em vista interesses bem determinados, na esfera econômica e social. A antinomia entre juízos de valor e juízos de necessidade permite compreender a antinomia existente entre moralidade e prática social, explicando a tolerância à corrupção nas sociedades contemporâneas (p. 8).

Ainda, para tentar explicar benevolência à corrupção, segue outra hipótese:

A primeira é a “teoria da associação diferencial”, através da qual se compreende que uma conduta ilegal, porém reiteradamente repetida, precisa ser compreendida a partir dos posicionamentos favoráveis ou desfavoráveis dentro da sociedade. Isto significa que, no caso de fortes valores patriarcais dentro do quadro social habitual, características de “amiguismo”, “lealdades eleitorais”, “ganância de dinheiro fácil através de privilégios injustos”, serão naturalmente reproduzidas no ambiente institucional do Estado, sendo mais difícil de extirpá-las. Doutra face, se o ambiente social estiver fincado na consciência coletiva, em um determinado padrão de coletivismo e coesão social, naturalmente a honestidade e eficiência na gestão pública irão prevalecer, deixando, desta forma, que o interesse público se concretize através da atuação dos agentes públicos (CUENCA, 2009, p. 49 *apud* CORDEIRO, 2017).

Outros estudos, relacionados à questão da tolerância, sugerem, de maneira estarrecedora, que a ideologia pode cegar as pessoas a ponto de elas aceitarem a corrupção:

Estudo inédito dos pesquisadores da FGV-Rio Carlos Pereira, Lucia Barros e Rafael Goldszmidt, (...) conclui, por exemplo, que a ideologia pode ter um peso na decisão de quem vota, mesmo quando suspeitas de malversação de recursos públicos são ventiladas. Os acadêmicos fizeram um experimento na rede social Facebook em que os participantes recebiam informações sobre dois candidatos fictícios à presidência em um segundo turno eleitoral. Com base em informações preliminares muito concisas, a vasta maioria escolheu o político mais experiente e mais bem avaliado. Mais tarde eram avisados de que esse candidato havia sido acusado de nepotismo com prejuízo aos cofres públicos. Recebiam ainda informações adicionais sobre a ideologia do candidato, mas que, nesse caso, variavam de um grupo para outro. Para alguns, o político era definido como economicamente liberal, para outros como defensor de intervenção estatal na economia. Para uns, era descrito como favorável a causas como descriminalização da maconha, para outros como contrário. Depois disso, os entrevistados poderiam mudar ou manter sua decisão. Os pesquisadores notaram que a tendência à punição ao político suspeito de corrupção só ocorreu quando os valores quanto à economia e aspectos sociais de eleitores e candidato eram divergentes. Quanto maior a convergência ideológica, maior a propensão à manutenção do voto. Embora esse efeito tenha sido significativo em todos os cruzamentos, uma nuance interessante é a de que ele foi mais intenso entre eleitores com pensamento econômico liberal. “O que concluímos com esse estudo é que a ideologia pode cegar às pessoas a ponto de elas aceitarem a corrupção”, diz Pereira. Ao justificar o voto no político desonesto, muitos entrevistados simplesmente relativizaram a gravidade da suspeita, mecanismo parecido ao identificado por Ariely. Quando reconheceram a seriedade do deslize cometido pelo candidato, os participantes apelaram para outro mecanismo: o argumento de que o benefício da suposta eficiência do candidato superava o custo da corrupção (FRAGA, 2016).

Por outro lado, a insuportabilidade crescente da corrupção é perceptível no inconsciente coletivo das sociedades atuais, e sedimenta-se, cada vez mais, o entendimento de que ela não é mais tolerável (e, para alguns, quase que em nenhum grau), pois fustiga, por vezes direta, por vezes indiretamente, direitos humanos, dilatando desigualdades sociais (o que é, inclusive, comprovado com dados). A corrupção dificulta a redução da pobreza e o combate à fome, tanto por ser empecilho para investimentos, quanto por reduzir a qualidade de vida, ao causar altos custos dos serviços e produtos. A corrupção gera a inefetividade de direitos sociais, tais como educação e saúde, originando a ineficiência da própria administração, que deveria ser prestadora dessas garantias em um Estado que se pretende Social Democrático, e termina causando ainda mais injustiça em países de baixa renda, que até agora estão em desenvolvimento.

Sobre a corrupção como violadora de direitos fundamentais sociais, Mônia Clarissa Hennig Leal e Maria Valentina Moraes, em artigo denominado *Relações entre Estado, Administração Pública e sociedade: a corrupção como fenômeno multicultural e a afetação dos direitos fundamentais* (2018), foram direto ao ponto sobre a realidade brasileira, com dados obscenos sobre o custo da corrupção:

(...) os serviços deficitários em termos de efetividade de direitos fundamentais, que demandam o investimento de valores de grande monta, são diretamente afetados pelos desvios produzidos pela corrupção, a qual, no Brasil, atinge níveis consideráveis. Segundo dados da operação Lava Jato – que embora seja considerada a maior operação em termos de combate à corrupção, representa apenas uma parcela da corrupção existente no Brasil, especialmente no que tange a atos de menor monta, mas que, somados, também afetam direitos fundamentais – pode se extrair: Bens bloqueados ou apreendidos nas operações R\$2.400.000.000,00 Repatriados R\$745.100.000,00 Valores analisados em operações financeiras investigadas R\$12.500.000.000,00 Esses valores desviados com a corrupção têm significativo valor se considerado o investimento que poderia ser realizado em direitos fundamentais caso fossem aplicados corretamente. Nesse sentido, em levantamento realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, foi realizada uma simulação quanto ao que poderia ser investido pelo Estado caso os níveis de corrupção fossem menores, como se transcreve: “Educação – O número de matriculados na rede pública do ensino fundamental saltaria de 34,5 milhões para 51 milhões de alunos. Um aumento de 47%, que incluiria mais de 16 milhões de jovens e crianças” e “Saúde – Nos hospitais públicos do SUS, a quantidade de leitos para internação, que hoje é de 367.397, poderia crescer 89%, que significariam 327.012 leitos a mais para os pacientes.

No âmbito internacional, em um documento de 2012, realizado, em nome de 134 países, dentre eles, o Brasil, em Genebra, no Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), está dito que a corrupção:

(...) constitui um dos maiores obstáculos para a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos, bem como para a consecução das Metas para Desenvolvimento do Milênio, em particular as metas para a erradicação da extrema pobreza e fome e a conquista da educação primária universal (FILHO, 2013, p.09).

Navi Pillay, comissário do mais alto escalão para Direitos Humanos da ONU, em 2013 afirmou que o dinheiro da corrupção, anualmente, poderia “alimentar, por uma vida inteira, os que não comem, 80 vezes”. A afirmação parece exagerada, mas talvez não seja.

Claro que a corrupção ocorre no âmbito público e privado e, também, advém da relação entre eles. É na primeira e na última, porém, que viola diretamente o direito fundamental à boa administração e ao desenvolvimento, frustrando os indivíduos de um Estado saudável. É quando causa um rompimento duplo: daquele que corrompe com o pacto social vigente e daquele que sofre com a corrupção com a crença no pacto.

A corrupção, assim, enquanto patologia institucional, política e econômica, ameaça o meio ambiente e a própria vida em sociedade, na medida em que desafia a conservação de conquistas civilizatórias, principalmente por gerar a descrença nas instituições, causando vulnerabilidade da forma de governo, notadamente em países de democracias frágeis e tardias.

Ainda no que se refere à sua potencialidade danosa, a corrupção, especialmente no aspecto jurídico, é transgressora de bens coletivos e transindividuais, violando, portanto, interesses difusos:

Inegavelmente, muito pior que o ladrão, o homicida, enfim, do criminoso comum, é o corrupto, o dilapidador dos cofres públicos, da moral administrativa, pois esse último, com sua conduta ilícita, acaba atingindo o direito de um número indeterminado de pessoas, impossibilitando investimentos em diversas áreas e projetos sociais, como, por exemplo, os relativos à segurança pública, no combate à fome, à educação, saúde, à construção e reforma de escolas, hospitais etc., enfim, acaba-se privando milhões de brasileiros de suas necessidades básicas, fundamentais para a sobrevivência da pessoa humana (MIRANDA, 2009, p. 6).

O impacto e, conseqüentemente, a característica da potencialidade danosa são, desta forma, gravíssimos e ameaçam, de maneira multilateral, tanto o progresso da sociedade, a paz e harmonia social quanto a própria manutenção de mínimas conquistas civis, humanas e democráticas, que, arduamente, foram galgadas, mas que, lamentavelmente, flutuam, em tempos de crises corruptivas e de legitimação. Esta última, aliás, acontece, geralmente, quando os gestores públicos estão mais preocupados com as conseqüências e benefícios que as escolhas políticas podem lhes trazer do que com o bem social que deveria permear essas escolhas (LEAL, 2013, p. 12-13). Frisa-se que a crise de legitimidade está ligada tanto a eficácia quanto à identidade do Estado:

(...) em nível de identidade, o Estado passa não mais a distinguir quais suas funções originárias e efetivamente públicas, servindo como mero instrumento de assalto ao poder por interesses e corporações pouco representativas da sociedade como um todo; em nível de eficácia, por ter perdido sua legitimidade e identidade, não consegue – e sequer prioriza – atender as demandas efetivas e operacionais da comunidade que representa oficialmente (LEAL, 2013, p. 20).

A legitimidade (ou sua ausência) está também vinculada à ideia aristotélica da identificação entre os indivíduos, em torno de valores comuns, para formar sociedades. Quando o pensamento de Aristóteles se debruça sob o assunto da corrupção, explica-a como um desvio de conteúdo (RIBEIRO, 2005, p.48), ao partir-se do pressuposto de que a corrupção se refere, também, ao desvio e desvirtuamento do próprio homem, uma abordagem que pretende fazer considerações conceituais não pode deixar de se ocupar com a relação entre a filosofia e a corrupção. Assim, para compor o final desta parte inicial, as próximas linhas, deste primeiro item do capítulo exordial, são sobre ética, moral e honestidade, a fim de encerrar a narrativa da corrupção como fenômeno multifacetário por meio de uma brevíssima, mas necessária, análise epistemológica.

Corromper é, inegável e objetivamente, negociar o valor da honestidade. Nesse sentido, é preciso investigar, ainda que sem demora, a natureza e os limites filosóficos da corrupção, antes de tratar sobre o abuso de poder com o desvirtuamento da função pública, que será tema do item dois deste primeiro capítulo (no qual se discorrerá sobre a corrupção como defraudadora da administração pública e abordar-se-ão as práticas corruptivas como

resultados de pressões políticas, sociais e econômicas, geradoras de deterioração, pela usurpação e apropriação injusta do público pelo privado).

A corrupção é, dentre outros, patologia comportamental e social e, sob esta ótica, embora não pareça totalmente seguro afirmar categoricamente (tendo em vista, justamente, a complexidade do fenômeno), é importante frisar que muitas pesquisas sérias indicam que ela (cujas origens remontam os primórdios do homem, passagens bíblicas e papiros egípcios) reflete, no Brasil de hoje, uma cultura herdada do período colonial, com sua concepção personalista, escravagista, patrimonialista e extrativista (RONZANI, 2007). Outros estudos, em sentido complementar, chegam a afirmar que a própria fundação da república brasileira não ocorreria se não fossem as corrupções das elites em relação à coroa portuguesa (ROMEIRO, 2017, p. 96). Não se sabe ao certo até que ponto estas afirmações dão conta de realmente explicar o fenômeno na atualidade, justamente pela falta de premissas empíricas capazes de assegurar estas correlações, mas fica a nota de que a corrupção é imbricada à formação do Estado brasileiro, como um convite para o desenvolvimento, ainda maior, dos estudos de abordagem mais histórica sobre a gênese da corrupção no país.

Os principais estudos etimológicos sugerem que os filósofos da antiguidade clássica associavam a palavra corrupção apenas aos seus significados atuais, como “*ação ou efeito de corromper ou adulterar o conteúdo original de algo*” e de “*alteração das propriedades originais de alguma coisa*”(FERREIRA, 1999), pois falava-se, primeiro, em corrupção sempre no sentido de mudança do estado natural das coisas (para pior), putrefação, desgaste inerente à matéria, deterioração natural e decadência física.

A origem da corrupção confunde-se, em Platão e Aristóteles, com a origem do estudo da ética, e, justamente por isso, é do sentido de *desvirtuamento de hábitos e devassidão de costumes* que pretende esta parte final da exposição conceitual se ocupar. Ressalva-se que este resgate é proposital, apesar de a modernidade ter superado, relativamente, a forma ampla de tratar corrupção e o entendimento de que os atos egoístas de um indivíduo, em desfavor da coletividade, seriam atos de corrupção (esta definição enquadraria a corrupção como qualquer ação humana que envolve algum tipo de desonestidade, o que alargaria demasiadamente o conceito).

Assim, conquanto tenha se consolidado, em certa medida, a necessidade de vincular os atos de corrupção à atividade do Estado e de seus governantes, é imperioso, para aprofundar o estudo e tentar melhor compreender o fenômeno, relacionar corrupção com a moralidade subjetiva do indivíduo, ainda que ela nasça de uma relação de poder em sociedade

e, no aspecto sociológico, possa ser desencadeada por patrimonialismo e clientelismo. Esta aceção relacionada à moral subjetiva encontra amparo, inicialmente, no entendimento de que o ser corrupto atua, de maneira racional, contra a ética e a lei para favorecer interesses particulares (BORREGO *et al.*, 2016, p. 565). Nesse sentido, é valiosa a explicação de Fabio Sbardellotto (2018), com grifo nosso, quando assevera que:

No aspecto do caráter do ser humano, sustentam que se pode entendê-la como a falta de virtude do homem. Neste particular, associam-se à ideia aristotélica de que o homem é um ser racional e **sua virtude reside na busca da verdade e da razão, que se devem converter em princípios reitores de sua conduta pelo mundo, de tal forma que quando o homem atua contra tais princípios se diz que está sendo corrupto** (p. 26).

A moral deontológica kantiana, nesse mesmo sentido, afirma que a base para toda a razão moral é a aptidão do homem de agir de forma sensata, prudente e ponderada, baseado na ideia de que o indivíduo deve comportar-se de forma igual ao que ele esperaria que o outro se comportasse, com ele, diante da mesma situação, tornando-se, assim, essa máxima uma lei universal. Apesar das abordagens relativistas,¹ liberais rawlsianas e sistêmicas² da corrupção e, por mais que não se radicalize no sentido do bem e do mal, e a inclinação, aqui nesta pesquisa, seja a de filiar-se ao entendimento de que o ser humano, mesmo “bom” pode, eventual e infelizmente, estabelecer relações corruptas,³ é preciso enfrentar que a corrupção é, em última análise, do indivíduo. Muito embora o genial pensamento de Arendt (1999), no sentido de que a corrupção não pode ser considerada condição humana e de que o “mal” se manifesta aonde encontra espaço institucional, é evidente que pessoas, por exemplo, que se dispõem a exercer *mandamus publicus*, principalmente em democracias, deveriam ter especial interesse nas virtudes, no altruísmo e na devoção genuína ao serviço para o bem comum.

É evidente, também, que hoje já se pode vislumbrar conceitos laicos, de caráter quase que universal, que inspiraram as mais avançadas legislações humanistas ao redor do mundo, sem os quais não se é capaz de pensar e cogitar sequer o debate muito menos o combate à corrupção. É necessário, para que se entenda o que motiva a desonestidade, sem

¹ Muito resumidamente, é possível afirmar que o relativismo, ao tratar sobre a dinâmica social, conclui que inexistem meios apropriados de resolução das controvérsias morais, e as percepções de moralidade distintas estão, simultaneamente, corretas e incorretas. O liberalismo ético de John Rawls. *A theory of justice* (1971).

² Essas abordagens, tendo como base a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, entendem que a corrupção pode ser estrutural e não mais é praticada de forma individual, com base em desvios de conduta próprios aos homens que se encontram no poder, mas que as práticas corruptas do sistema político são de dimensão sistêmica e trazem interferências intersistêmicas impróprias.

³ (...)a culpa da sociedade não é a culpa do homem essencial, mas a do homem em relação” (STAROBINSKI, 2011, p.34).

romper com o caráter técnico, civil e científico do discurso, lembrar que as ideologias e as religiões se apropriaram de conceitos que não lhes pertenciam e que não podem ser reduzidos e simplificados, pois são indispensáveis ao progresso humano e à erradicação das patologias que impedem o avanço, como a corrupção.

A ética e a moral não são conceitos religiosos nem pertencem a alguma forma de governo. O âmbito adequado para desenvolvê-las, trabalhar seus entornos, limites, conexões e influências, é a filosofia, é o direito, é a educação curricular, é a ciência.

É certo, também, que não há um método universal de superação das práticas corruptivas e que a ética e a honestidade podem restar institucionalmente esquecidas, dificultando a lógica aristotélica. É interessante, nessa seara, ressaltar que o concurso Palavra do Ano,⁴ inspirado em modelos como o da Sociedade da Língua Alemã (GfdS) e o do dicionário Oxford (que elege o termo do ano e o adiciona à sua publicação, na Inglaterra), mostrou que os brasileiros elegeram a palavra “corrupção”, em 2017, como a palavra do ano. Em 2018, a palavra escolhida foi “mudança”. É possível deduzir, com as expressões eleitas, que há uma demonstração clara de preocupação e consciência do problema, mas, igualmente, um certo otimismo com relação a ele. O Barômetro da Corrupção Global (2019) assevera que, em cada dez brasileiros, nove enxergam a corrupção como um grande problema, mas, ao mesmo tempo, 88% acreditam que os indivíduos são capazes de “*fazer a diferença na luta contra a corrupção*”.

Para mudar a corrupção, é preciso, ainda que não seja tarefa nada fácil, pensar e trabalhar o valor honestidade. A Controladoria Geral da União, em documento público oficial, do ano de 2018, ressalta que⁵

Ser honesto está entre as características mais valorosas de qualquer pessoa. Quanto maior o grau de honestidade de um grupo social, maior é a sua capacidade de respeitar e de se respeitar, de não se desviar do bom caminho, de não delinquir nem assumir posturas corruptíveis em algum momento da vida (CGU, 2018).

A verdade é que ética tem muito a ver com honestidade. Alguns autores, ao tratar de educação moral no ambiente escolar, entendem que a honestidade faz parte do contexto de ressignificação de conceitos que deve ser mola propulsora de toda a educação, apesar de considerarem que o assunto honestidade é pouco debatido no ambiente acadêmico. Nesse sentido:

⁴ O concurso é feito pela consultoria de estratégia, engajamento e mobilização Cause, em parceria com a empresa de pesquisa Big Data.

⁵ O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União realizou o 10º Concurso de Desenho e Redação este ano, e teve como tema: “Ser Honesto é Legal!” Foram mobilizados 591.473 estudantes, 20.750 professores, 2.978 escolas e produzidos 506.399 trabalhos, entre desenhos, redações e planos de mobilização.

O valor da honestidade é menos estudado que a maioria das outras virtudes e que poucos são os pesquisadores que se encorajaram a conceituá-la ou defini-la. É importante salientar que a honestidade concebida como tema moral está presente tanto na vida individual, quanto nos diferentes campos de uma sociedade, e este conceito pode variar e ser mais ou menos priorizado dentro de uma ciência ou outra. No campo religioso e político, por exemplo, essa noção aparece com maior peso e é muito mais discutível. Já no campo científico acadêmico, o tema honestidade ainda não expandiu em pesquisas. No entanto, sua importância no universo moral do indivíduo, sobretudo da criança, é emergencial e merece atenção especial. Vale frisar que em diversos campos e culturas esta terminologia é muito versátil e depende das normas aplicadas. Isso significa que enquanto um episódio possa ser considerado normal e aceito por uma comunidade, em outra, pode ser totalmente repudiado e caracterizado como imoral (LIMA, 2003).

Estudo raro sobre honestidade, desenvolvido conjuntamente pelas Universidades de Michigan, Utah e Zurich, publicado em julho de 2019 pela Revista Science, denominado *Honesty and selfishness across cultures*, surpreendeu cientistas. Feito em mais de 40 países do mundo, inclusive no Brasil, com mais de 17 mil pessoas, o experimento utilizou carteiras perdidas, propositalmente, para investigar, testar e tentar medir a honestidade das pessoas pelas diversas culturas do mundo, a fim de, dentre outros, traçar formas de levar as pessoas a agirem de modo mais honesto. A pesquisa durou três anos e desafiou a compreensão da corrupção, pois evidenciou, dentre outras centenas de conclusões, que 72% das pessoas tentam devolver uma carteira perdida e que o número ainda cresce na proporção da quantia que está na carteira. O resultado não era esperado. A desonestidade precisa ser mais bem compreendida cientificamente para que seja possível prever a incidência do comportamento desonesto, e mais estudos, como este, precisam ser realizados.

Ainda do ponto de vista subjetivo, é preciso internalizar que o melhor mesmo, para ser feliz e bem viver, é tratar os outros de forma justa e solidária e tratar bem a si próprio, na estrita medida da satisfação das suas necessidades, independente de teorias naturalistas, contratualistas ou comunitaristas. Não se está afirmando, com isso, que existe uma moral universal, mas que há um núcleo rígido nos princípios humanos norteadores de paz, progresso e avanço civilizatório que não podem ser relativizados quando o assunto é a manutenção dos arranjos sociais humanos, sob pena, até mesmo, de extinção. As motivações individuais ou sociais podem estar associadas à desigualdade econômica, à herança cultural, à debilidade institucional, mas são sempre ações humanas. O poder seduz, mas não obriga à corrupção. Talvez seja, de fato, possível (e a alternativa menos difícil) a criação de estruturas sólidas anticorrupção que construam um sistema tão forte que independa das “peças” para funcionar, isto é, que independa da vontade humana; um sistema que crie uma proteção de forma que, mesmo aqueles que tentem, não consigam corromper.

Inegável, porém, é que, sejam as instituições vulneráveis ou não, a corrupção é sobre caráter humano e, portanto, a honestidade, e não apenas seus contravalores, precisa ser objeto da investigação sobre corrupção, nomeadamente no campo jurídico, até porque a expressão *mais próxima de honestidade, utilizada historicamente por filósofos que contribuíram para o avanço do pensamento filosófico como Sócrates, Platão, Aristóteles e, posteriormente, Kant, foi o valor de Justiça* (FERREIRA, 2018, p. 68, com grifo nosso).

Na atualidade, o francês André Comte-Sponville, ao selecionar as virtudes para seu livro “Pequeno tratado das grandes virtudes”, trouxe a justiça como expressão de sentido idêntico ao da honestidade. O autor, que compilou uma lista de 30 virtudes, entendeu redundantes as virtudes da honestidade e da justiça: *“Eliminei as que poderiam ser redundantes em relação a alguma outra (por exemplo, bondade e generosidade, ou honestidade e justiça) e, em geral, todas as que não me pareceu indispensável tratar”* (COMTE-SPONVILLE, 1999, p. 3).

Assim, há quem entenda que a honestidade tem a mesma relevância que a justiça, e avance, ainda mais, para ensinar que ela está sempre relacionada com a capacidade de empatia:

Isso também fornece o critério ou, como diz Alain, a regra de ouro da justiça: “Em todo contrato e em toda troca ponha-se no lugar do outro, mas com tudo o que você sabe e, supondo-se tão livre das necessidades quanto um homem pode sê-lo, veja se, no lugar dele, você aprovaria essa troca ou esse contrato. [...] Isso tem a ver com a política, dizia eu. Postular sujeitos livres e iguais (livres, logo iguais) é o princípio de toda democracia verdadeira e o cadinho dos direitos humanos. [...] A justiça, lemos em Spinoza, “é uma disposição constante da alma a atribuir a cada um o que lhe cabe de acordo com o direito civil.” Em outras palavras, é chamado justo “quem tem uma vontade constante de atribuir a cada um o que lhe cabe”. É a definição tradicional, tal como já a encontrávamos em Simônides ou em Santo Agostinho (COMTE-SPONVILLE, 1999, p. 37-39).

Ainda na tentativa de estabelecer algumas demarcações para o valor da honestidade, traz-se:

Honestidade é respeitar a parte de cada um primando pela harmonia do conjunto, da totalidade, é o princípio de toda democracia com a garantia de que todos podem e devem fazer a mesma coisa. Ser honesto resume-se em praticar o que é racionalmente correto ainda que ninguém esteja observando. É preservar-se dos conflitos de interesses para não se deixar contaminar pelas tentações individuais. É proceder com autonomia, consciente de que o ato a ser praticado é um dever, sem esperar recompensas em troca. É agir por racionalidade moral pensando no bem-estar da coletividade, considerando-a vital e fundamental no convívio em sociedade, orientando práticas e estratégias de conduta nas intenções e ações (FERREIRA, 2018, p. 70).

Até mesmo nas obras dos chamados filósofos da imoralidade, como Nietzsche, observa-se certo culto à honestidade. É inegável que, dentre diversas outras alusões, quando

Friedrich Nietzsche, em *Assim Falou Zaratrusta*, expôs que *nada é mais raro e precioso, aos meus olhos, do que a honestidade*, está afirmando que a honestidade possui, para ele, valor sublime. Schopenhauer (2001) escreveu que, *embora a teologia possa ser de grande valor, conheço algo que ainda é sempre mais valioso, a saber, a honestidade; a honestidade, tanto no modo de vida como no pensar e ensinar, eu não a venderia por nenhuma teologia.*(p.233) Para Eric Weil (1961), há, no fundo, “*um só dever, o da honestidade, e esse dever contém em si todos os outros*” (p. 91). Aquele que é honesto, não precisa ser mais nada.

Por mais que se tangencie para abordar outros aspectos do problema, desenvolver honestidade é, ao que tudo indica, a tônica para pensar e lutar contra a corrupção. Partindo-se, então, das premissas de que (1) a corrupção possui como características a complexidade, a multifacetariedade, a plasticidade, a constante evolução, a criatividade de desenvolvimento, a furtividade, a universalidade, a retroalimentação, a viralidade e a enorme potencialidade danosa, e de que (2) sem o desenvolvimento de ética e da honestidade, concebidos, aqui, como valores laicos e humanistas de integridade, não é possível aprofundar o debate e o combate à corrupção, passa-se, agora, à análise da corrupção como ultrajadora da Administração Pública no Brasil.

1.2 A CORRUPÇÃO COMO DETRATORA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PANORAMA BRASILEIRO

Pode-se afirmar, sem dúvida, que a administração é o elemento central de um governo (WHITE, 2007). Certamente, a missão de manter a legitimidade do Poder está intimamente atrelada à capacidade dela de concretização dos anseios sociais, com o atendimento efetivo dos fins estatais. A Administração Pública, entendida como a própria capacidade do Estado de colocar em prática e satisfazer o interesse público, é quem vai organizar os fins coletivos partilhados por meio de seus atos e gastos. Para além das estruturas, técnicas e regras que garantam o funcionamento mínimo organizacional (com o desenvolvimento das atividades de gestão de um Estado, por exemplo), a preocupação atual é de que a ação governamental seja efetiva e eficiente, para, de fato, proteger e promover a sociedade que é, hoje, detentora de verdadeiros direitos atinentes à boa gestão pública, considerada um dever do Estado.

Dessa forma, entende-se que a Administração Pública, por intermédio de suas ações estatais, precisa (mais que se consubstanciar em um conjunto de regras e funções para organizar a administração do Estado em suas diversas instâncias), realmente, impactar a sociedade, contribuindo com melhorias sociais e econômicas. Ela não é mais vista como mera

atividade ou conjunto de órgãos subordinados a agentes do poder, pois, para muito além disso, deve oferecer proposições, como políticas públicas compatíveis com as necessidades de cada sociedade, além de estar plenamente alinhada com o ordenamento jurídico e, na sua dimensão política, conformar o princípio democrático.

Significa dizer, em outras palavras, partindo do pressuposto de que a Administração Pública (...) está marcada por um viés democrático (contando, pois, com procedimentos/mecanismos viabilizadores da participação popular no âmbito da gestão), que qualquer política pública administrativa precisa estar conectada com seu tempo e espaço – por mais virtual que ela seja, sob pena de continuar figurando, tão somente, como prerrogativas formais dos poderes institucionais (LEAL, 2006, p. 91).

A Administração Pública atualmente, no Brasil, observa o modelo “gerencial”, focada na fiscalização dos processos e na concretização dos fundamentos e objetivos da própria República, que a nação, por óbvio, deve perseguir.

Como resposta às falhas encontradas no Modelo de Administração Patrimonialista, surge o Modelo Burocrático, baseado em normas que visavam conter a ocorrência de atos ilícitos, contendo muita burocracia no desenrolar dos processos, o que findou em se mostrar um problema também pela demora causada. Neste, as relações e barreiras as quais os processos eram submetidos deixavam de lado a verdadeira função da administração pública, que é atender as necessidades da população. O modelo de Administração Gerencial é o que atua no Brasil nos dias de hoje, as características desse modelo objetivam responder aos problemas encontrados nos modelos anteriores, esse modelo mostra o Estado como um prestador de serviços para a população que é vista como cliente, assim mantendo o foco na realização dos programas e máxima eficiência na execução dos serviços. (...) Esse modelo também conta com meios de fiscalização e controle social e interno direto e indireto. Apesar da nova forma de gestão, ainda ocorrem muitos atos contrários as leis e querer público, porém, com maior visibilidade devida pelos meios de fiscalização e divulgação das ocorrências (CASSOL, 2018, p.9).

A normatividade constitucional pátria de 1988, ao dispor sobre a organização do Estado, dedicou capítulo específico à Administração Pública, cujo artigo inaugural já trata de elencar expressamente os principais princípios que devem norteá-la: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O assento constitucional deste último, inegavelmente, está completamente atrelado à ideia, mais moderna, de boa administração como direito fundamental subjetivo dos cidadãos. Esta concepção, no direito comparado, foi prestigiada, no ano 2000, pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, em seu artigo 41, com a seguinte redação:

Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

Os cânones, por assim dizer, da administração pública gerencial, conferem especial importância ao controle das metas, e há certa relegação do controle dos meios. Independente do modelo, porém, certo é que a gestão pública, via de regra, precisa sempre adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados, que direcionem os interessados e que propiciem o acesso direto, do povo, aos órgãos públicos (transparência), culminando na máxima potencialização possível do seu fim. Nesse sentido,

Eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Para que a administração esteja de acordo com o dever de eficiência, não basta escolher meios adequados para promover seus fins. A eficiência exige muito mais do que mera adequação. Ela exige satisfatoriamente a promoção dos fins atribuídos à administração. Escolher um meio adequado para promover um fim, mas que promove o fim de modo insignificante, com muitos efeitos negativos paralelos ou com pouca certeza, é violar o dever de eficiência administrativa. O dever de eficiência traduz-se, pois, na exigência de promoção satisfatória dos fins atribuídos à Administração Pública, considerando promoção satisfatória, para esse propósito, a promoção minimamente intensa e certa do fim. Essa interpretação remete-nos a dois modos de consideração do custo administrativo: a um modo absoluto, no sentido de que a opção menos custosa deve ser adotada, indiferente se outras alternativas, apesar de mais custosas, apresentam outras vantagens; a um modo relativo, no sentido de que a opção menos custosa deve ser adotada somente se as vantagens proporcionadas por outras opções não superarem o benefício financeiro (ÁVILA, 2005, p. 127).

Oliveira *et al.* (2018, p. 2), no entanto, denunciam a realidade mundial, que se revela fortemente presente no Brasil (a despeito da sensibilização geral que cada vez mais exige ética e assertividade no setor público), de que atender às necessidades de uma sociedade não é tarefa nada fácil, especialmente quando afirmam que *os Estados encontram, cada vez mais dificuldades para oferecer e coordenar serviços públicos que supram realmente as necessidades da população*. Dentre as diversas dificuldades para o exercício da boa administração, a corrupção e a improbidade administrativa, certamente, são o que de pior pode acontecer, envolvendo a gestão da coisa pública. Atos corruptivos praticados na gestão da *res* pública desfiguram a administração, fustigando seus pilares mais essenciais, o que termina por afrontar seus princípios de formação e ultrajá-la em seu âmago.

A corrupção, no âmbito administrativo, deforma a ordem jurídica e adoenta o Estado de Direito. Os comportamentos desviantes são motivados, geralmente, por expectativa de ganho privado em detrimento do público. A corrupção, portanto, encontra morada e guarida quando um agente, seja ele eleito, concursado ou contratado, utiliza sua posição pública como meio para auferir vantagens indevidas privadas, desrespeitando a normatividade administrativa e penal das transações (principalmente econômicas) em uma sociedade, por exemplo, recebendo pagamentos adicionais e irregulares para conseguir algo em troca

(KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2005). Atos corruptivos violam responsabilidades em relação a um sistema de ordem pública que se baseia na precedência do interesse comum sobre o interesse específico (BREI, 1996, p. 67).

A Carta maior (BRASIL, 2020) condena os atos de improbidade administrativa em seu artigo 37, § 4º. O dispositivo pode ser lido como verdadeiro mandamento de criminalização que orienta, pelo seu conteúdo, que as violações à probidade administrativa tenham consequências graves para os infratores. Ensina o referido dispositivo que os *atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*. Evidente que o artigo 37 da Constituição consagra a honestidade no exercício das funções públicas como um dos principais valores a serem perquiridos e cultivados por todos os agentes públicos, obviamente em consonância com os princípios de direito público (especialmente o da moralidade administrativa), para cumprimento do desiderato legal administrativo, e, nesse sentido, o dispositivo pode, sim, ser concebido como um verdadeiro mandado constitucional anticorrupção.

O constituinte originário teve, nitidamente, a intenção de que os atos de improbidade administrativa fossem punidos com veemência pelo ordenamento jurídico. As sanções pertinentes foram especialmente reguladas com o advento da Lei nº 8.429/92, que tipifica, nos artigos 9, 10, 11 e 12, os ilícitos. A improbidade administrativa configura mau exercício e má qualidade (*imporbitas*, no latim) das funções públicas, decorre de ações ou omissões em desacordo com as regras do sistema jurídico e resulta má gestão pública, seja por ausência deliberada de integridade ativa e passiva, seja por ineficiência insuportável.

A corrupção administrativa, para além do problema ético que a permeia (e de se consubstanciar por meio de atos ilegais, criminosos e ilegítimos), causa danos materiais objetivos ao erário, com o enriquecimento ilícito, indevido e sem justa causa. São incomensuráveis os custos (políticos, administrativos, econômicos e sociais) da corrupção. Eles não se contabilizam apenas em moeda, mas em tempo de trabalho, causando a necessidade de reparo por muitas gerações. É, portanto, extremamente difícil avaliar o desgaste institucional (RIOS, 1987, p. 99) pelo desperdício de recursos.

Ronzani (2007), quando investigou corrupção, poder público e improbidade no Brasil, concluiu que:

[...] entre 2002 e 2006, e apenas nos casos em que a polícia e o Ministério Público conseguiram detectar, o país perdeu aproximados R\$ 10,8 bilhões de reais, o que se credita à falta de um melhor controle dos gastos públicos, especialmente quanto aos

desvios de recursos, que migram internamente buscando as falhas na capacidade estatal e na fiscalização dos repasses de dinheiro. Nos municípios, a amostragem mostrou que mais de 70% dos convênios estão viciados por fraudes (RONZANI, 2007, p. 60).

A corrupção administrativa reverbera em todos os setores da vida civil, atando a efetividade de políticas públicas voltadas ao mercado, promovendo performances clandestinas e irregulares pelo setor de produção e originando aumento da economia informal, com todos os riscos e violações de direitos que isso acarreta. A força negativa que a corrupção irradia na produtividade em geral, impacta toda a economia e atrapalha o desenvolvimento do comércio, impedindo a geração de empregos e renda e, conseqüentemente, o próprio crescimento econômico.

Gray e Kaufmann (1998), desde a década de 90 do século 20, já revelavam que a corrupção é, sim, o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico e ao crescimento dos países, e sempre causa danos, independentemente da situação de mercado. A corrupção dos governantes, para assaltar a administração pública, abusa de poder, cargos e recursos para ganho ou benefício pessoal. Um olhar atento à realidade brasileira observa com facilidade que a manipulação do orçamento público, ainda hoje, é um dos principais objetos de investidas criminosas e de manobras corruptivas. O problema é mundial, e eclodiu com a multinacionalização e a evolução tecnológica. Uma economia criminosa globalizada e *a crescente interdependência desta com a economia formal e as instituições políticas em todos os níveis, é uma das características mais perturbadoras da nova sociedade em rede*. Analisar se o Brasil é um exemplo de administração disfuncional e ineficiente, sem condições de prestar serviços e corrupta, exige uma pesquisa profunda.

A atual Administração Pública brasileira tem origem remota: em 1808, quando a Corte Portuguesa trouxe, para o Rio de Janeiro, a estrutura dos ministérios e o repertório de cargos do Almanaque de Lisboa, na intenção de construir, aqui, uma espécie de réplica de lá. A gestão pública tem origem, assim, em uma verdadeira (e ao mesmo tempo inacreditável) tentativa de transplante de realidade. Verdadeira porque realmente foi feita (ainda que não tenha tido sucesso) e inacreditável porque é estarrecedor que se tenha cogitado que poderia efetivamente dar certo. Óbvio que as peculiaridades e condições objetivas brasileiras logo fizeram surgir outras formas institucionais, forjadas na fusão da imposição de um modelo importado e na realidade de um país nascente (CABRAL, 2011, p. 12-14).

Como não é possível transplantar realidades, as instâncias que intermediavam as relações entre a Corte, em Portugal, e a administração colonial carioca, muito cedo revelaram-

se despiciendas, além de diagnosticarem-se outras e novas necessidades locais que demandavam a criação de organismos que, em Lisboa, não existiam. As causas do fenômeno da corrupção como defraudadora da administração pública, no Brasil, são muito profundas e remontam à origem colonial, como supramencionado. O contrabando, o comércio ilegal de diamante, tabaco e pau-brasil (realizados por funcionários públicos encarregados justamente de combatê-los), e a tolerância ao tráfico de escravos por troca de favores (um tipo de bisavó do “toma lá dá cá” de hoje), são os arquétipos históricos da corrupção brasileira na esfera pública, que, como se percebe, já começou obesa, com o assalto nada menos do que de cidades e reinos. A corrupção eleitoral e aquelas relacionadas às obras públicas surgiram junto com a própria proclamação da República, em 1822. A virada do século não mudou o cenário, de modo que os anos 1900 seguiram marcados por corrupção obscena (BIASON, 2019, p. 76), com voto cabresto, sistema de degolas e a chamada “caixinha”.

A despeito do discurso anticorrupção que bradava, a partir de 1964, também o governo militar protagonizou, no Brasil, casos de corrupção relacionados à administração pública (com impunidade e requintes de violência institucionalizada em alguns de seus desfechos) (DEMIER; HOELEVER *et al.*, 2016), como a operação Capemi, na qual uma empresa especializada em pecúlios e aposentadorias de militares ganhou concorrência extremamente suspeita para construir a represa Tucuruí; depois subcontratou empreiteiras para realizar a obra, pagando por serviços inexistentes. O prejuízo girou em torno de US\$ 80 milhões de dólares. Generais e ministros dos governos militares foram acusados pelas irregularidades, e o jornalista Alexandre Vom Baugarten, um dos responsáveis pela revelação do caso, foi morto (BEZERRA, 1995, p. 220).

Também durante o governo militar, o grupo Coroa Brastel colocou no mercado mais de 500 milhões de dólares em letras de câmbio consideradas "frias". A operação lesou 35 mil pessoas e envolvia diretamente os deputados Delfim Netto e Ernane Galvêas, que, na época do escândalo, eram ministros importantes do governo militar. Assis, Paim Cunha, dono do grupo financeiro, foi condenado a míseros dois anos de prisão em primeira instância e depois terminou totalmente absolvido pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão que condecorou o resquício absolutista de impunidade dos governantes. A Câmara dos Deputados negou pedido do Ministério Público para processar Delfim Netto (BEZERRA, 1995, p. 23).

Mesmo após a restauração do que pretendia ser uma democracia, em março de 1985 escândalos seguiram despedaçando a administração pública e acompanhando absolutamente todos os governos brasileiros posteriores ao período militar. A corrupção foi tanta e tamanha

que, talvez, nem mesmo uma enciclopédia fosse capaz de abrigar todos os fatos com seus tristes contornos e detalhes. O recorte, a partir daqui, limitar-se-á aos casos de corrupção que deterioraram a administração pública brasileira, envolvendo os presidentes da República do Brasil, pois os chefes do Estado são a expressão máxima de representação de uma nação e, portanto, servem para ilustrar a realidade brasileira e evidenciar tanto o problema quanto a impunidade.

O primeiro governo civil brasileiro foi de José Sarney de Araújo Costa, eleito como vice de Tancredo Neves em eleições indiretas. Sarney assumiu no ano de 1985, após o falecimento de Tancredo às vésperas da posse. Em 1987, o início das obras da Ferrovia Norte-Sul foi interrompido pela revelação de grande fraude na sua licitação (empresas integrantes de esquema criminoso teriam combinado os preços entre si e os resultados já eram conhecidos antes mesmo da abertura dos envelopes com as propostas concorrentes). Os contratos eram de US\$ 2,4 bilhões. Na época as investigações que apuravam as irregularidades e fraudes na concorrência, foram arquivadas na data de 3 de maio de 1988. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da corrupção mostrou também que Sarney liberava dinheiro de fundos, controlados pela Presidência, ao Estado do Maranhão, sem observar qualquer critério, com a ajuda de Aníbal Teixeira, o então ministro do Planejamento. Além disso, o banco Banespa foi fraudado com um rombo de um bilhão de cruzados, e empréstimos especiais, chamados de “antecipação de receita orçamentária”, o que fez com o que o Banco Central chegasse a intervir na insituição (FILGUEIRAS, 2014, p.36). Sarney não foi preso e seguiu participando da política brasileira por cerca de 60 anos consecutivos como senador (até 2014), apesar de ter sido formalmente acusado de corrupção e lavagem de dinheiro. Ainda hoje, com 90 anos, responde denúncias por crimes relacionados ao desvio de verba pública, sonegação, fraude, quebra de decoro, corrupção e nepotismo.

Fernando Collor de Mello foi eleito em 1990, nas primeiras eleições diretas brasileiras. Menos de dois anos depois, descobriu-se que o ex-tesoureiro de sua campanha, Paulo César Farias, recebia propina de empresários interessados em negociar com o governo. PC Farias, como ficou conhecido, angariava 30% desses “recebidos” e repassava o resto ao próprio presidente da República, segundo as denúncias. Documentos comprovaram que o esquema movimentou mais de 600 milhões de dólares (BAISON, 2013). PC Farias foi condenado e depois foi encontrado morto. A esposa de Collor, Roseane, também foi condenada, em primeira instância, a 11 anos e 4 meses de prisão por corrupção passiva e peculato, em razão de seus atos durante o mandato do então marido, mas depois acabou

absolvida nas instâncias superiores. Collor foi condenado por crime de responsabilidade, perdeu direitos políticos e renunciou no meio de um processo de *impeachment*. Nunca foi preso e hoje (2020) é senador pelo Estado do Alagoas. Atualmente é acusado formalmente de receber 30 milhões de dólares em propinas para beneficiar uma subsidiária da Petrobras, a BR Distribuidora, além de outros delitos, como organização criminosa, lavagem de dinheiro, corrupção e tentativa de obstrução da justiça.

Itamar Franco, vice de Collor, assumiu após a renúncia deste e, nos 25 meses em que governou o país, não parece ter se envolvido em casos de corrupção. De 1995 a 2002, o cargo de presidente do Brasil foi ocupado por Fernando Henrique Cardoso. FHC teve seu nome envolvido em investigações e denúncias sobre “compra” de dois deputados (João Maia e Ronivon Santiago, que renunciaram em meio às investigações) para aprovação do projeto que autorizou a sua própria reeleição. Tudo teria sido realizado por intermédio do seu então ministro das Comunicações, Sérgio Motta. As privatizações da Vale do Rio Doce e da Telebrás, durante o governo FHC, também foram marcadas por denúncias de irregularidades e suspeições (CARNEIRO 2006, p. 8), e seu ex-caixa de campanha foi acusado de pedir propina no valor de 15 milhões. Hoje, delações feitas em outras investigações noticiam que pode ter ocorrido financiamento irregular de campanha de FHC em 1994. Fernando Henrique nunca foi condenado e as denúncias e processos que pairavam contra si foram quase todos arquivados, a maioria por prescrição.

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em 2003 e presidiu o Brasil até 2011, completando dois mandatos consecutivos. Em 2017, Lula foi condenado a 8 anos, 10 meses e 20 dias de reclusão, pelo recebimento de propina da empreiteira OAS no valor de R\$ 2,4 milhões, na forma de reserva e reforma de um apartamento tríplice no Guarujá, em troca do favorecimento da empresa em contratos na Petrobras (Processo N° 5046512-94.2016.4.04.7000/PR). Outro processo (o N° 5021365-32.2017.4.04.7000) rendeu ao ex-presidente a sentença de 17 anos, 1 mês e 10 dias de reclusão, também pelo recebimento de propina de construtoras que, desta vez, teriam reformado e decorado um sítio que Lula frequentava em Atibaia em troca de favorecimento ilícito, de novo, em contratos com a Petrobras. Além destes processos por corrupção e lavagem de dinheiro, Lula sofre investigações e responde mais 7 processos por lavagem de capitais, corrupção, organização criminosa e tráfico de influência. São atribuídas a Luiz Inácio irregularidades nas obras da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, recebimento de propina de empresários brasileiros em troca de intermediação de negócios com Teodoro Obiang, recebimento de propina para

aprovar a Medida Provisória 471 de 2009 (que prorrogou incentivos fiscais para montadoras), interferência na compra de caças Gripen, pelo governo brasileiro, produzidos pela fabricante sueca Saab, prorrogação ilícita de incentivos fiscais destinados a montadoras de veículos por meio da Medida Provisória 627, de 2013, recebimento de propina da empresa Odebrecht, por meio de um terreno em São Paulo no valor de R\$ 12 milhões, que abrigaria nova sede para um Instituto de Lula e, por fim, o ex-presidente ainda responde por pressionar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a liberar empréstimos para obras da Odebrecht em Angola e por obstrução da Justiça ao ter sido nomeado chefe da casa civil em decisão que teria sido tomada apenas para lhe garantir foro privilegiado e não pelo bem da casa civil. Lula chegou a ser preso, mas responde, hoje, em liberdade, seus processos, todos ainda sem trânsito em julgado.

Dilma Rousseff foi eleita em 2011. Em 2015, durante seu segundo mandato, foi acusada e condenada de praticar crime de responsabilidade por atentado contra a lei orçamentária (artigo 85, VI, CF/88), mediante a abertura de créditos suplementares por Decreto sem a autorização do Congresso Nacional, além de contratação ilegal de operações de crédito (pedaladas fiscais). Sofreu *impeachment* (DCR 1\2015), mas, a bem da verdade, é importante lembrar que a tipificação de suas condutas como crime de responsabilidade gerou muita polêmica, pela reiteração dos atos ao longo dos anos e aceitação dos mesmos atos pelos órgãos de controle quando praticados por governos anteriores. Dilma sofreu *impeachment*, mas não perdeu direitos políticos.

Após o *impeachment*, Michel Temer, vice de Dilma, foi empossado presidente em agosto de 2016. Temer foi acusado de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, desvio de dinheiro público, obstrução de justiça e organização criminosa, principalmente por recebimento de propina e irregularidades na construção de uma usina em Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, e chegou a ser preso preventivamente em março de 2019. O Ministério Público estimou que foram desviados pelo menos R\$ 17 milhões nas obras.

Jair Bolsonaro, eleito em 2019, está sendo investigado por falsidade ideológica, improbidade administrativa, obstrução da justiça, prevaricação e coação. A investigação foi requerida pelo procurador-geral da República, Augusto Aras, e determinada pelo Supremo Tribunal Federal após declarações do ex-ministro da justiça do seu governo, Sergio Moro, que informou, em coletiva de imprensa, que estava deixando o cargo, pois Bolsonaro pretendia interferir na Polícia Federal para obter acesso indevido a informações sigilosas (Inquérito 4.831\DF). O presidente também é denunciado por crimes contra a saúde pública durante a

pandemia do Covid-19, e é acusado de estar envolvido em esquemas de corrupção em seu antigo partido, com transações financeiras suspeitas que envolviam, até mesmo, sua esposa, além de disseminação de *fake news*, atos antidemocráticos e contratação de funcionários-fantasma.

Todo o supraexposto é somente para evidenciar, de maneira icônica e simbólica, como a corrupção detrai a administração pública, no Brasil, na história recente do país. Como já mencionado, expor todos os principais escândalos de corrupção, envolvendo os gestores públicos brasileiros, seria incompatível com este espaço, ainda que versasse apenas sobre isso o trabalho. A corrupção teima em tentar transformar a administração pública brasileira em um grande crime organizado institucionalizado.

Por outro olhar, o que vem acontecendo, no país, não pode ser chamado de administração pública. Ora, se a administração, como representação do poder, contempla aspectos relativos à legitimação, soberania, estrutura, patrimônio e agência, como já anteriormente se viu, e, se qualquer ação em que se determinam os destinos dos recursos ou execução de objetivos é administração pública (MAXIMIANO, 2000) e ela é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado, devendo ser formada pelo governo e seus agentes administrativos, que, por sua vez, devem estar sujeitos a uma **ordem jurídica constitucional** e estruturarem, assim, a partir disso, o chamado aparelho estatal (BRESSER PEREIRA, 1999), dotado de força pública, objetivando, sempre, o interesse público, zelando e concretizando, com seus serviços, as necessidades coletivas de uma determinada sociedade, orientada pela impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que, apesar de serem estudados como princípios, são regras constitucionais expressas que obrigam e vinculam e só deveriam ser ponderadas em situações excepcionalíssimas e entre si, pois possuem funções elementares (de, por um lado, orientar a ação do gestor público, na prática dos atos administrativos, e, por outro, de garantir a própria boa administração, que nada mais é do que o manejo correto, honesto e probo dos recursos públicos), então o Brasil talvez nunca tenha tido uma real administração pública.

Sobre o combate à corrupção no Brasil, é importante mencionar que, em 2014, a Polícia Federal, em força-tarefa com o Ministério Público Federal (MPF), deflagrou operações enormes anticorrupção, descobrindo e desestruturando os mais recentes esquemas criminosos que assaltavam o país com gigantescos desvios de dinheiro público. A ofensiva recebeu o nome de Lava Jato e trouxe, de forma pioneira e inédita, ao Poder Judiciário, o processamento de políticos, empresários, empreiteiros, executivos e privilegiados

economicamente. É preciso exigir que este tema não seja avaliado sob o olhar apaixonado, ideológico e, conseqüentemente, comprometido. Esta dissertação tem espaço e foco incompatível com o esmiuçamento da Lava Jato, mas é necessário mencionar que a operação recebeu críticas pertinentes, até mesmo de notáveis, como Luigi Ferrajoli, por seus métodos, pelo comportamento de seus operadores e pelo desdobramento de alguns de seus processos, todavia é impossível não reconhecer o avanço e a evidente demonstração de independência e força das instituições para perquirir crimes praticados pelas mais altas castas de poder econômico e político. O episódio não tem precedentes na história do país.

A Lava Jato identificou que grandes empreiteiras se organizavam, em forma de cartel, para o pagamento de propina a altos executivos da Petrobras e a agentes públicos, a fim de conseguir os contratos com a estatal via licitação, de forma superfaturada. A operação, apesar de sofrer críticas de parcialidade política, investigou e prendeu políticos de quase todos os partidos do Brasil.

Para finalizar este capítulo sobre a corrupção como detratora da administração pública e o panorama brasileiro, passa-se à breve análise normativa do ordenamento jurídico pátrio, com a exposição dos dispositivos mais atinentes e inovadores ao tema. A tentativa de criação de um efetivo “sistema nacional anticorrupção” ainda é incipiente no país, mas o Brasil já conta com um arsenal normativo considerável e que pode ser até considerado, em certa medida, de direito penal moderno, pois é possível observar, na legislação recente, avanços no que refere à esfera de responsabilização das condutas ímprobas, cujos resultados causem danos ao interesse público.

O sistema normativo brasileiro possui a lei nº 8.429/1992, que elenca as penalidades aplicáveis aos agentes nos casos de enriquecimentos indevidos e sem justa causa durante o exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública. A Lei nº 1.079/1950 e o Decreto-Lei nº 201/1967 definem e regulam os processamentos dos crimes de responsabilidade, e, ainda, a Lei número 135/2010, que alterou a Lei Complementar número 64/1990 e fixou os casos de inelegibilidade regulando o artigo 14 da Constituição Federal, fruto de intensa mobilização social para proteção da moralidade e probidade administrativa.

Também, a Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, trouxe as previsões de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (inovação legislativa que permitiu que não apenas os sócios, os diretores e funcionários da empresa, mas, também, que a própria pessoa jurídica seja submetida a um processo de responsabilização por atos de corrupção). Por derradeiro, é

importante mencionar a Lei nº 12.846/2013, a chamada “Lei Anticorrupção”, e, finalmente, a Lei 13.964/2019, que fez modificações em boa parte do ordenamento pátrio por força da aprovação, com vetos, do chamado Pacote Anticrime.

Com isso, apresentou-se o panorama atual brasileiro para melhor elucidação do contexto dentro do qual estão inseridos os crimes de licitação como fenômenos corruptivos.

2 CAPÍTULO SEGUNDO: A CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

2.1 A FUNÇÃO DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal da República brasileira, promulgada em 1988, exige que a contratação de obras, serviços e bens, pela Administração Pública, seja precedida do procedimento de licitação. A redação do artigo 37, inciso XXI, da Carta Maior, inspirada no princípio da livre-concorrência, preconiza exatamente o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

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 (BRASIL, 1988).

A topografia parece adequada, tendo em vista que, de fato, as licitações são símbolos da liberdade econômica e visam, especialmente, a promover igualdade, honrar a moralidade dos atos administrativos e preservar a livre-concorrência, em uma sociedade livre, justa e progressista. A dispensa ou a inexigibilidade destes procedimentos apenas são possíveis e admitidas nas exatas hipóteses, taxativas e excepcionalíssimas, previstas em lei.

O assento constitucional das licitações, por certo, demonstra sua importância e faz com que o ordenamento a conceba como verdadeiro princípio da República Federativa. A principal função das licitações, em teoria, é, justamente, a de garantir isonomia e probidade na contratação administrativa, perfectibilizando-se quando funciona como eficiente meio técnico-legal de interesse público para verificação das melhores condições possíveis à realização dos negócios que a Administração Pública precisa e deseja realizar, uma vez que nem suas unidades de atuação (os órgãos), nem seus entes integrantes (as entidades da Administração Direta e Indireta), são autossuficientes e necessitam de serviços, bens, obras, etc. (MEIRELLES, 1990, p. 15).

O Poder Público não dispõe, assim, de ampla liberdade para contratar, como um ente particular geralmente possui, e precisa adotar um procedimento administrativo de conformidade com a lei quando quer fazê-lo. A licitação nada mais é do que esse procedimento. Por meio dela uma entidade pública permite que todos os interessados

(preenchendo, evidentemente, as condições fixadas no instrumento convocatório) tenham a possibilidade e a chance de lhe realizar propostas e que a oferta que melhor atenda o interesse público seja selecionada e aceita para a celebração de um contrato administrativo.

Esses procedimentos administrativos concatenam atos e outorgam, assim, à Administração Pública, a probabilidade de escolher e perfectibilizar a proposta e, portanto, o negócio mais vantajoso e, por outro lado, garantem, aos administrados, condições iguais para contratar com o Estado, democratizando, por assim dizer, esse “mercado público”. Nas palavras de Eros Grau:

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 29.11.07, DJE de 07.03.08).

A licitação divide-se em uma fase interna, anterior ao ato convocatório, e uma externa, após a publicação do edital. O processo é rígido e deveria assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes. A Carta Maior prevê, ainda, em seu artigo 22, que é competência privativa da União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais, empresas públicas e sociedades de economia mista de todos os entes federativos ou controlados pelo Poder Público. Isso significa que Estados, Distrito Federal e municípios não poderiam, por exemplo, editar leis invertendo as fases do processo licitatório, ainda que isto não violasse os princípios constitucionais e, até, eventualmente, tornasse o procedimento mais célere e eficiente. Ou seja, segundo a Constituição Federal, não é permitido, aos outros entes federados, organizar, de forma contrária ao que preconiza as normas gerais da lei federal, licitações e contratos administrativos, em razão, especialmente, dos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

A oferta é direcionada a toda a coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais e regulamentares constantes no edital, e o particular, quando apresenta uma proposta, aceita a oferta de condições por parte da administração, que, por sua vez, como já dito, deve acolher, dentre as propostas, a que mais resguardar o interesse público dentro dos requisitos fixados no ato

convocatório (os tipos de licitação são menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance), no qual estão contidas as condições para participar da licitação, bem como as normas que irão reger o contrato que se pretende celebrar. O atendimento à convocação implica, portanto, a aceitação dessas condições por parte dos interessados.

Nota-se, ante todo o exposto, que a importância deste instituto jurídico é gigantesca, pois se está falando da execução da despesa pública, que reclama eficiência e economicidade. Whitford (2007) ensina que os elementos que determinam um bom desempenho, em um ambiente de negociação, no qual as licitações estão inseridas, são o número de agentes interagindo, os recursos que eles estão inclinados a investir, as informações que eles possuem, suas preferências sobre os resultados potenciais dos negócios, os custos de participação e as regras que regem os negócios.

Os atos de licitação possuem a finalidade precípua de atender tanto a administração quanto a população; daí porque a proposta que seja mais conveniente ao interesse público deve ser a escolhida, buscando-se o contrato mais vantajoso para o povo como um todo, com vistas ao próprio desenvolvimento nacional sustentável, pois a licitação deve funcionar também como verdadeiro mecanismo capaz de fomentar o poder de compra e estimular a sustentabilidade em âmbito nacional.

Os certames precisam perquirir aspectos ambientais, sociais e econômicos relacionados às propostas e aos licitantes (REIS, 2011, p. 116-117). Sobre a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, incluída no texto legal, como finalidade da licitação pela medida provisória nº 495, em 2010, tem-se:

Uma mudança em direção à produção e ao consumo sustentável é outro objetivo importante das aquisições sustentáveis. (...) Aquisições públicas podem ajudar a criar um grande mercado para negócios sustentáveis, aumentando as margens de lucro dos produtores por meio de economias de escala e reduzindo seus riscos. Além disso, as autoridades públicas, atores poderosos do mercado, podem incentivar a inovação e, conseqüentemente, estimular a competição da indústria, garantindo aos produtores recompensas pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, por meio da demanda do mercado ou de incentivos concretos (BIDERMAN, 2016).

O artigo 3º, da Lei 8666, de 1993, que é a norma que prevê, expressamente, a finalidade da licitação, vigora com a seguinte redação:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

Licitar deve, ainda, impedir que contratos públicos sejam realizados por escolhas de interesses pessoais do gestor público. O interesse público é indisponível e, por isso, o caminho obrigatório, para compras e contratações, é o rito de licitação, que deve garantir a isonomia entre os licitantes, evidenciando impessoalidade. Há, no ordenamento brasileiro, a presunção de que a realização desses procedimentos formais prévios produz o melhor contrato administrativo. A licitação deveria ser, assim, um instrumento de efetividade da Constituição e de boa administração, essencial para a própria existência do Estado e indispensável para a organização da estrutura administrativa.

Esse ato de disponibilizar, a todos, a possibilidade de apresentação de propostas (nas condições determinadas pela convocação) e seus desdobramentos, deve ocorrer em harmonia com aqueles princípios que são aplicáveis a todo o direito administrativo, como eficiência, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa; também à luz dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo que, por serem específicos da licitação, serão explicados a seguir.

O primeiro princípio, próprio das licitações, é o da *Vinculação ao Instrumento Convocatório*, que corresponde à ideia de que o edital, após sua publicação, tem força de lei para a licitação que prevê e para seus sujeitos, além de ser inalterável. Isto é, tudo aquilo que for relevante e interessar ao procedimento têm, obrigatoriamente, de estar no edital. É importante enfatizar que a administração pública, nesse sentido, não pode exigir nem mais nem menos daquilo que está previsto no edital. É vedado à administração pública ampliar ou reduzir o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais ou menos do que nelas previsto. A intenção principiológica é a de assegurar a total concordância da licitação com as particularidades normativas estabelecidas no instrumento convocatório. Caso não seja observada alguma regra descrita no edital ou ele não atenda à administração ou, ainda, possua equívocos, deverá ser invalidado e a licitação reaberta, em novo procedimento. Não é possível, portanto, aproveitamento nessas hipóteses, e um novo edital precisa ser publicado, tamanha a importância da observância das especificações contidas. Logo, absolutamente nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação. Di Pietro (2001) afirma sobre a vinculação ao instrumento convocatório que:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no artigo 3º, da Lei número 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (p. 299).

Destarte, o edital é a lei interna da Licitação e vincula, inteira e integralmente, aos seus termos, de um lado, os licitantes, e, de outro, a Administração que o expediu. Ele deve ser seguido durante toda a integralidade do procedimento administrativo, e a lei do edital é a que rege todo o andamento da licitação. Trata-se, pois, de princípio essencial, cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Em resumo, segundo a administração não se pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual resta estritamente vinculada.

O segundo princípio, específico das licitações, é o do *Julgamento Objetivo*, pelo qual é necessário que os critérios e parâmetros de julgamento (das documentações e das propostas) estejam previstos, de maneira nítida e precisa, no instrumento convocatório, de forma bem objetiva. Trata-se de decorrência direta do princípio da legalidade (DI PIETRO, 2008, p. 341) e, trocando em miúdos, quer dizer que o licitante deve saber o que precisa fazer para ganhar. O julgamento, desta forma, deve ser realizado em conformidade com os critérios preestabelecidos e mencionados expressamente, motivo pelo qual aspectos estranhos ou fatores subjetivos, não podem, em hipótese alguma, serem levados em consideração. Características pessoais dos proponentes, por conseguinte, não podem servir como fatores de julgamento, por afrontar os princípios da igualdade.

É importante ressaltar que a administração tem o dever de estabelecer um critério de julgamento adequado, em cada certame, conforme seu objeto e tipo e, depois, não poderá se desvincular da forma de julgamento prevista no edital, restando o julgador ligado às regras do instrumento convocatório e ao conteúdo das propostas. A utilização de fatores não condizentes com o tipo da licitação, para avaliação ou desempate de propostas, também não é legítima. O princípio do julgamento objetivo está nos artigos 44 e 45 da Lei nº 8.666 de 93, e a intenção legislativa é impedir a discricionariedade na eleição da proposta mais vantajosa, em tentativa de afastar o dirigismo nas contratações públicas e de prestigiar a igualdade. No que se refere ao princípio do julgamento objetivo, portanto, certamente sua função é impedir a decisão baseada no subjetivismo, que poderia implicar em condutas tendenciosas, injustas e ímprobas (SANTANA, 2008, p.80)

Também são princípios específicos das licitações, com escopo de explicação um pouco mais simples: a *competitividade* (relacionada à participação do maior número possível de licitantes, sem a qual, simplesmente, não há certame), o *sigilo na apresentação das propostas* (correlato ao princípio da igualdade entre os licitantes, pois se o proponente conhecesse a proposta de seus concorrentes antes de apresentar a sua, estaria, por óbvio, em condição de vantagem, gerando desigualdade perante os licitantes), o *formalismo procedimental* (segundo o qual a sucessão de atos do procedimento de

licitação deve ser rigorosamente seguida) e, por fim, a *adjudicação compulsória ao vencedor* (atrelada à ideia de que a Administração só pode atribuir o objeto da licitação ao legítimo vencedor). Vale apenas esclarecer, aqui, que a administração não resta obrigada a celebrar o contrato ao final da licitação, mas, se o fizer, deve, obrigatoriamente, ser com proponente vencedor.

Para que funcione como instrumento da Constituição e cumpra suas finalidades de controlar a utilização dos recursos públicos, sem perder o sentido de existir, é preciso que licitar encontre um equilíbrio difícil entre os cerceamentos anticorrupção que inspiraram a sua regulamentação pátria e a facilitação, arrojamento, celeridade, consensualidade e eficiência que o futuro reivindica, sem que se perca (e, até mesmo, intensificando) o seu controle; talvez com a *revisão tópica de eventuais exageros propiciadores de um engessamento injustificado da máquina administrativa* (CARDOZO, 2016).

É importante enfatizar, sobre controle, que, para além do aperfeiçoamento dos órgãos de controle, apesar de não ser objeto deste trabalho, convida-se à reflexão sobre o papel crucial da imprensa e da fiscalização não institucional anticorruptiva. Nessas três décadas de redemocratização do Brasil, a imprensa qualificou-se muito mais do que a política. Esta parece andar para trás, conspurcando-se com a corrupção e o obscurantismo e promovendo a intolerância e o fundamentalismo ideológicos. Enquanto isso, a imprensa livre parece avançar, defendendo o estado democrático de direito, a luta contra a corrupção, o pluralismo e a liberdade de opinião.

O espírito das legislações sobre licitação recentes é de cercear, ao máximo, atuações discricionárias do gestor público, para dificultar ou até mesmo tentar impossibilitar a corrupção, mas, infelizmente, isso ainda não foi alcançado e o rigor nem sempre garante bons resultados, não raras vezes engessando as contratações e eivando de morosidade o processo.

Licitações sempre implicam custos para seu processamento e natural perda de agilidade para atos de contratação. Em um país cuja cultura administrativa foi forjada no arbítrio e na falta de planejamento, a afirmação de um amplo dever de licitar e de uma acentuada rigidez procedimental apresentam-se quase sempre como um trágico problema, de difícil superação para os nossos despreparados administradores (CARDOZO, 2016).

Antes, no entanto, de tratar sobre o ápice desse “problema”, com os crimes de licitação e a crítica da doutrina, objeto da terceira parte deste capítulo, passa-se ao estudo do desenvolvimento da legislação e da doutrina pátria sobre o tema, para que se possa compreender se há ou não compatibilidade do tratamento normativo sobre licitações com o

modelo de administração pública atual, bem como suficiência e potencial para que funcione como um instrumento anticorruptivo, capaz de aferir mais probidade ao sistema.

2.2 MARCOS NORMATIVOS E DOUTRINÁRIOS DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL

Antes de se traçar uma linha temporal do tratamento legislativo e doutrinário às licitações no Brasil, e para expor seus marcos, prescinde o convite à reflexão e o lembrete de que a forma (dos processos e procedimentos) não possui finalidade autônoma e apenas faz sentido, notadamente no Direito Administrativo, se se concretizar o interesse público com eficiência. Primeiro, é importante frisar, então, a premissa construída pelo capítulo anterior, de que licitar deve funcionar para satisfazer os valores fundamentais da sociedade, não possuindo um valor em si mesmo.

A segunda premissa necessária, antes do estudo da legislação e da doutrina, é a de que, como também já se viu nos capítulos anteriores desta pesquisa, foi após o advento da Constituição de 1988 que o ordenamento jurídico trouxe formas de melhor controlar a administração, em uma tentativa de transição da fase burocrática para a fase gerencial, inclinando-se a privilegiar os resultados em detrimento da rotina formal.

Dito isso, embora as raízes da legislação sobre licitações remonte ao período imperial, no qual (como também já mencionado nos capítulos anteriores) a administração, para boa parte da doutrina, era puramente patrimonialista, a leitura do Decreto Imperial 2.926, de 24 de maio de 1862 (primeira lei sobre licitação de obras públicas no Direito Brasileiro) denota que datam de 158 anos atrás os primeiros passos em direção a um sistema de compras público eficiente e impessoal.

O decreto imperial, de fato, já previa que o Executivo, para contratar com o particular, precisaria publicitar e convidar concorrentes (como eram chamados os licitantes), por meio de anúncios, para que pudesse existir competição por este mercado público, em um certame conduzido pelo Poder Público:

(...) Caberia aos concorrentes a apresentação de fiadores, responsáveis por sua eventual inadimplência, sendo permitida a prestação de caução quando não houvesse fiador, desde que feita em dinheiro. Além disso, no caso de contratações para fornecimento, seriam disponibilizadas amostras dos produtos e, no caso de obra, poderiam os interessados, a qualquer momento, analisar as plantas e orçamentos elaborados pelo Poder Público, que inclusive seriam por eles futuramente assinados com a celebração do contrato, caso fossem os selecionados. Não era admitido aos arrematantes transferir, total ou parcialmente o contrato sem autorização do Poder Público. Nem reclamar atraso de pagamento de qualquer natureza (vezo autoritário

do Poder Público que iria perdurar), mas, em caso de rescisão ou suspensão das obras pela Administração, sem que houvesse culpa do arrematante, a ela caberia indenizar o contratado. O artigo 18 do Decreto Imperial já previa a necessidade de reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato em casos de alterações ditadas pelo Poder Público, com a possibilidade de rescisão no contrato se as alterações por ele impostas excedessem 20% do valor do contrato, uma bem formulada cláusula de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, também presente na Lei 8666/93. A rescisão por oneração excessiva do valor do contrato, obra ou serviço, seria possível quando superior a 20% do valor do contrato, 25%, segundo a regra atual, do valor previamente estabelecido, mesmo que haja uma tentativa de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Vigente o Decreto Imperial, foram realizadas arrematações, firmados contratos concessão de obra e de prestação de serviços que permitiram a construção de grande parte da malha ferroviária brasileira, setor vital à economia da época (...) (DUTRA, 2019).

É verdade que, nos anos de 1909, 1917, 1918 e 1920, foram feitas alterações legislativas para regulamentar as concorrências públicas, mas, após o Decreto de 1862, supramencionado, o próximo marco normativo do ordenamento brasileiro sobre licitações foi o Código de Contabilidade da União, datado de 28 de janeiro de 1922, que, com mais de 20 artigos dedicados ao instituto, dispôs sobre concorrência pública e coleta de preços. Também é a ele atribuído o nascimento da ideia de vinculação ao instrumento convocatório, que, nos dias de hoje, já foi elevada a *status* de princípio específico da licitação (que foi tratado na primeira parte deste capítulo).

Outra demarcação importante legislativa para as licitações ocorreu poucos dias antes da instauração do regime militar. Trata-se da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que sofreu modificações ao longo dos anos, mas, até hoje, é o instrumento que regula a elaboração e execução dos orçamentos públicos no país, apesar de ter sido elaborada sob a égide de outra Constituição Federal.

Em 25 de fevereiro de 1967, Humberto de Alencar Castello Branco, articulador da tomada de poder pelos militares e então presidente do Brasil, editou o Decreto-Lei nº 200, a fim de estabelecer diretrizes para o que seria uma suposta “Reforma Administrativa”. O título XII, desta lei, trazia o nome de “das normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações”, e, do artigo 125 ao artigo 144, o diploma deliberava, com detalhes, acerca de licitações e dos contratos públicos, prevendo modalidades, regimes e sanções administrativas, que existem, em certa medida, até hoje.

Em novembro de 1973, as deliberações sobre licitações ganharam solidificação sem grandes mudanças, com regulamentação específica e própria pelo DL73.140. Sobre essas legislações do período limitar, tem-se:

Essa fase burocrática representou significativo avanço na organização e profissionalização da gestão pública, mas de nada adiantava uma bela estrutura sem os resultados práticos satisfatórios em relação aos serviços públicos a que o Estado se propõe a "oferecer" (LEITE; SILVA, 2020).

Em 1987 foi a vez de o governo de José Sarney, por meio do Decreto-Lei nº 2.360, preceituar sobre as licitações públicas, sem grandes inovações no que se refere à normativa anterior. Como se viu no estudo da finalidade da licitação (realizado anteriormente), foi com a promulgação da Constituição da República de 1988 que a licitação passou a ser concebida como princípio constitucional. A leitura dos artigos 37, 22 e 175, da Carta Maior, mostram uma grande revolução, pois, do ponto de vista histórico, a Constituição foi a primeira norma que *obriga, ao menos no campo semântico, a Administração Pública a buscar resultados e não a proteção de uma elite* (LEITE; SILVA, 2020).

O ápice dos marcos normativos sobre licitação, no Brasil, seguramente ocorreu em 21 de junho de 1993, com a publicação da Lei nº 8.666, que, ainda atualmente, é o principal instrumento normativo sobre licitações. O contexto de sua criação é de preocupação com o resguardo da moralidade, no âmbito das contratações públicas, em todas as esferas de governo do país. A referida lei destacou o planejamento de compras e contratações de serviços e sistematizou regras gerais sobre licitação, tornando-se um regime geral.

Havia, pois, um regime jurídico único sobre licitações para vigorar em todo o Estado brasileiro, ainda que a pretensão contida nos artigos 10º e 118 da Lei nº 8.666/93 (de que as suas regras sejam aplicadas indistintamente a todos os entes da Federação) seja duramente criticada de inconstitucional por doutrinadores de peso, como José Eduardo Martins Cardoso. Pouco a pouco, na prática, esse *status* de regimento geral único foi flexibilizado com a edição de diversos diplomas legais, como a Lei nº 8.987/1995 (sobre as concessões de serviços públicos), a Lei nº 10.520/2002 (que instituiu e regulamentou a modalidade de licitação Pregão), a Lei nº 12.232/2010 (que dispôs sobre os contratos de publicidade), a Lei nº 12.462/2011, que estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e a Lei nº 13.303/2016, que regulamentou o RDC para as empresas estatais. A Lei nº 8.666, no entanto, possui aplicação subsidiária a todos essas que lhe sucederam parcialmente.

Pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 regulamentou um regime jurídico único de licitações e ele foi especificado pelas Leis 8.666/93 e por essas legislações posteriores supracitadas, que sujeitam os órgãos da administração pública direta, as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e os fundos especiais, e nas quais constam as regras gerais para proceder licitações, conforme cada modalidade, e para firmar os contratos e administrá-los. A Lei nº 8.666, portanto, incide,

sobre todos os órgãos e pessoas jurídicas da administração ou por ela controladas (inclusive vedando que Estados, Distrito Federal e municípios alterem os limites de valor das modalidades licitatórias ou ampliem os casos de dispensa e inexigibilidade, por exemplo), e prescreve as regras gerais sobre licitações e contratos administrativos, trazendo um rol de princípios básicos e tratando dos procedimentos formais específicos, prevendo todas as modalidades de licitações e regulamentando-a uma a uma.

Ela trouxe limites às discricionariedades e incremento de controles a serem impostos aos administradores, objetivando proibidade na tentativa de eliminar as formas de apropriação privada da coisa pública. Realizar licitações visa a assegurar a indisponibilidade do interesse coletivo, pois o agente público fica restrito a procedimentos legais que afastam e reduzem as possibilidades de atuação conforme com suas próprias vontades (NIEBHUR, 2008). Um ponto importante para este estudo é que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos definiu, em seu artigo 113, que o controle das despesas decorrentes dos contratos será realizado pela Corte de Contas competente, facultando (aos Tribunais de Contas e aos órgãos integrantes do sistema de controle interno) a solicitação, para exame, de cópia dos editais de licitação já publicados, a fim de proporcionar a adoção de medidas corretivas para casos de irregularidades.

Passa-se, agora, aos mais primordiais pontos da norma, para propiciar uma rápida visualização geral da regulação sobre licitações, sem a menor pretensão de esgotar a abordagem sobre a Lei nº 8.666, pois ela não é o objeto principal deste trabalho a despeito de sua fundamental importância para os procedimentos de licitação. O primeiro ponto principal, reforçado pela legislação federal, é que a licitação é dever do Estado (este aqui concebido no seu sentido amplo) e é obrigatória para as contratações de todas as entidades mantidas com recursos públicos, que tenham por objetivo obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações. De modo geral, portanto, todos aqueles que recebem verba pública, quando contratam, tem de licitar, ainda que do Estado não façam parte (apenas o auxiliando) e ainda que com um procedimento simplificado. Há, pois, o dever *prima facie* de licitar. Para a maioria das regras, porém, existem exceções, e aqui não é diferente, sendo a ressalva, a este dever, as hipóteses de contratações diretas. A Lei nº 8.666 prescreve essas contingências e também preceitua os tipos e modalidades de licitação.

Os tipos de licitação, já citados anteriormente na primeira parte deste capítulo (quando se tratou do princípio do julgamento objetivo), são critérios pelos quais se escolhe o vencedor da licitação, ou seja, o tipo como as propostas serão julgadas. A definição do tipo, como visto antes, é fundamental para que o julgamento seja objetivo. Sobre os tipos, vale

adiantar que eles não se aplicam na modalidade concurso (pois, como se verá, mas adiante, no estudo breve de cada modalidade, o concurso é julgado com base em critérios um pouco subjetivos, em razão da natureza do seu objeto). A Lei nº 8.666 vetou, expressamente, a utilização de outros tipos de licitações nela não previstos. Os que dela fazem parte estão dispostos nos artigos 45 e 46 e são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

Muito resumidamente, o menor preço é aquele tipo que dispensa especialização, geralmente feito para compra de materiais ou gêneros padronizados. Com deste tipo de licitação a Administração procura simplesmente a vantagem econômica. O vencedor do certame será o licitante que exibir proposição, conforme as especificações do ato convocatório, e ofertar, por ela, o menor preço. Já a licitação do tipo melhor técnica é aquela na qual o preço não é a prioridade para averiguação da proposta mais vantajosa, pois a administração procura a técnica mais sofisticada, isto é, aquela cujo *savoir-faire* for mais eficiente, durável, aperfeiçoado ou rentável, por exemplo. Neste tipo prevalece a singularidade do interesse público. Esse critério (de qualidades e especificidades que se mostram indispensáveis para o alcance do interesse público) é usado para serviço de natureza intelectual, cujos exemplos são projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e elaboração de estudos técnicos preliminares. Assim, teoricamente, neste tipo de licitação o vencedor será aquele que tiver o índice técnico comparativamente mais elevado do que o de outras. Mesmo nessa hipótese, na prática, o instrumento convocatório fixa o preço máximo e é realizada uma negociação entre os licitantes para definir a melhor proposta.

Na licitação do tipo “técnica e preço” há uma ponderação, pois a busca é da técnica mais satisfatória pelo preço mais vantajoso. O ato convocatório estabelece peso para a técnica e peso para o preço, e a melhor proposta será aquela cuja nota obtida (pela ponderação dos fatores técnica e preço) for melhor. Então, a técnica e o preço devem ser ponderados de acordo com proporções previamente ajustadas em edital. A média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no edital, é o critério deste tipo de licitação. Não há prevalência entre eles e o procedimento é objetivo para verificação da média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço. Os critérios precisam ser claros e objetivos para identificação de todos os fatores que serão levados em consideração. A peculiaridade, aqui, é que essa modalidade deve ser utilizada obrigatoriamente se a contratação for de bens e serviços de informática. Quando a modalidade de licitação for o convite, não será obrigatória a adoção do tipo técnica e preço.

Os tipos melhor técnica ou técnica e preço serão usados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, e, excepcionalmente, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da administração promotora do certame, para fornecimento de bens e execução de obra ou prestação de serviços de grande vulto que dependem de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução.

Por fim, para os casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, a administração utiliza, conforme a Lei nº 8.666, o tipo maior lance ou oferta; um tipo de licitação na qual a proposta considerada melhor e vencedora é a que ofertar o maior valor nominal. É o tipo de licitação adequado para venda de bens, outorga onerosa de concessões e permissões de uso e de bens ou serviços públicos e locação em que a administração pública é a locadora, cuja proposta vencedora é a que faz a maior oferta. A grosso modo: o menor valor vence o pregão, a melhor técnica vence num contexto de várias técnicas, na “técnica e preço” pondera-se e vence a melhor técnica no menor preço (isto é, a melhor tecnologia com menor custo possível) e o maior lance (a maior oferta) vence o leilão. De uma maneira simplória, o pregão é o leilão “às avessas”, pois, no pregão, quem propor o menor valor contrata, já no leilão quem ofertar mais leva. Por oportuno, por se ter começado a falar em leilão e pregão na Lei nº 8.666, é preciso explicar as modalidades de licitação.

A lei geral de licitações atual também estatui as modalidades de licitação: o convite, a concorrência, a tomada de preço, o leilão, o concurso e o pregão (este possui regulamentação própria posterior, como se verá a seguir). A modalidade define o procedimento do certame e a forma, portanto, de conduzir a licitação. A principal diferença entre as modalidades são os prazos necessários entre o edital de abertura e o começo da verificação das propostas e habilitação dos licitantes. As especificidades do procedimento de cada modalidade, todavia, estão exaustiva e expressamente na lei e não serão objeto deste trabalho, tampouco haverá explicação de suas fases internas. Para, no entanto, facilitar a compreensão necessária para que seja possível estudar a corrupção no âmbito das licitações, novamente por não ser o estudo dessas especificidades o objeto principal deste trabalho, para fins didáticos de rápida apresentação, é interessante pensar nas modalidades da seguinte forma exposta a seguir.

As modalidades concorrência, tomada de preços e convite compõem o que se chamará de “grupo dos valores”. Elas devem ser vistas necessariamente nesta ordem na qual foram referidas, cuja hierarquia da primeira à última deve-se aos valores: a concorrência é a modalidade para grandes valores, a tomada de preços para montantes médios e o convite para valores menores. No Decreto 9.412, de 2018, editado pelo presidente Michel Temer, os valores foram atualizados após congelamento por mais de 20 anos. Hoje, as previsões são as seguintes: as obras ou serviços de engenharia, em valor maior ao de 3 milhões e 300 mil, serão realizadas na modalidade concorrência (bem como outros serviços em valores acima de 1 milhão e 430 mil). Residualmente, a tomada de preços é realizada nas hipóteses de obras ou serviços de engenharia até 3 milhões e 300 mil (e outros serviços até 1 milhão e 430 mil). A modalidade convite, por fim, é utilizada para obras ou serviços de engenharia até 330 mil (e outros serviços até 176 mil). Por uma questão de lógica, em último caso, sempre se pode fazer concorrência, que é a modalidade de licitação própria para contratação de obras e serviços de grande valor, por meio da qual se pode estabelecer uma linha de comércio entre os concorrentes com a entidade em questão. A concorrência exige publicidade (a publicação do edital deve ser feita com prazo mínimo de antecedência de 30 dias) e permite a participação de qualquer motivado, e a habilitação se dá no início do procedimento. A Lei de Licitações admite a utilização da modalidade concorrência para licitação em qualquer caso, nos termos do parágrafo 4º do seu artigo 23.

A modalidade da tomada de preços pretende os chamados contrato de vulto médio ou de mediana complexidade e exige Certificado de Registro Cadastral, conhecido como CRC. É uma espécie de licitação entre interessados previamente registrados na repartição interessada ou em outro órgão da administração, conforme o caso. Isto é, os interessados devem ter prévia habilitação ou cadastramento no órgão promotor da licitação, mediante registro cadastral ou cadastro de fornecedores, ou, ainda, os que comprovem requisitos para cadastramento, mediante os documentos previstos nos artigos 27 a 31 da LGL e termos do edital (artigo 22, § 9º), demonstrando sua capacidade de cadastramento até o terceiro dia antecedente à realização do certame. Exige, portanto, prévia qualificação dos interessados. Também reivindica publicidade, mas o prazo de antecedência previsto pode ser de 15 dias nas hipóteses que não for do tipo melhor técnica ou “técnica e preço”.

A modalidade convite é de formalismo inferior, sem imprescindibilidade de editais nem exigências de habilitação prévia. O convite almeja contratações de objetos com pequeno valor econômico. O instrumento convocatório, neste caso, é uma carta convite, que seria uma espécie de edital simplificado, por meio da qual os interessados são selecionados e

convidados. Ela é endereçada aos interessados no segmento relativo ao objeto da licitação e deve, obrigatoriamente, contar com a participação de, pelo menos, três licitantes. Esta modalidade dispensa publicação em jornal oficial. A carta convite pode ser afixada em local apropriado na repartição, de fácil acesso e visibilidade, para que a publicidade seja efetivada.

Já a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico que exija uma criação intelectual, nos ditames do artigo 22 da Lei nº 8.666, será realizada pela modalidade licitatória do concurso, com regulamento próprio, no qual estejam elencadas as qualificações exigidas dos participantes, as diretrizes e forma de apresentação de trabalho, além das condições de sua realização, bem como quais os prêmios a serem oferecidos. O concurso serve para a aquisição de projetos e atribui prêmio ou remuneração ao vencedor, com caráter de incentivo e não de pagamento pelos serviços prestados. O autor do projeto cede os direitos relativos ao seu trabalho à Administração. Na hipótese de concurso, não se aplicam os tipos de licitação, como já referido anteriormente. No concurso, a execução do objeto licitado ocorrerá antes da seleção da proposta mais vantajosa e não há uma contratação após o pagamento do prêmio ou da remuneração. A comissão julgadora é nomeada especialmente, e, de acordo com o artigo 51, § 5º da Lei nº 8.666/93, deverá ser integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não. A banca que examina o faz “às cegas”, sem a identificação do autor de cada trabalho apresentado. Assim como a concorrência e a tomada de preços, o concurso também pode ser internacional. O concurso possui o fito de fomentar a tecnologia, artes, cultura, ciência, ou, ainda, desvendar soluções inovadoras para problemas atuais, principalmente nas áreas social e urbanística.

A modalidade do leilão é tradicional dentro de diversos ramos do Direito, e eles são eventos corriqueiros na vida econômica das sociedades. Como espécie de licitação, os leilões destinam-se à venda de (a) bens móveis inseríveis para a administração pública; (b) produtos legalmente apreendidos/penhorados/confiscados; ou, ainda, (c) bens imóveis, cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento. No leilão é permitida a participação de qualquer interessado, que comparece, em dia previamente agendado, para o ato administrativo de seleção da proposta mais vantajosa. Os licitantes formulam suas proposições verbalmente, em uma única oportunidade, na presença de leiloeiro oficial ou servidor designado. O pagamento geralmente é à vista ou em percentual definido no edital (mínimo de 5%). Esta modalidade exige ampla publicidade e divulgação, principalmente no município. O bem deve ser previamente avaliado e vence quem oferecer o maior lance, igual ou maior ao valor da avaliação.

O pregão é uma espécie de licitação que possui regramento próprio na Lei nº 10.520, de 2002, para suas duas facetas: presencial e eletrônica. A norma destina essa modalidade para a aquisição de bens e serviços comuns. O sistema jurídico previu o pregão, na década de 90 do século 20, apenas para as contratações da Anatel e, em um segundo momento, a utilização foi estendida às demais agências reguladoras, até que, finalmente, o pregão foi inserido, por medida provisória (posteriormente convertida na lei supramencionada), como nova modalidade licitatória para toda a administração pública. O pregão é um procedimento mais simples e que exige menos burocracia, especialmente por seus licitantes poderem reduzir os preços oralmente, mas também pelos requisitos de habilitação dos proponentes serem mais fáceis que nas demais modalidades licitatórias e, ainda, pela inversão das fases procedimentais da licitação, que economiza tempo, conferindo mais vivacidade e ligeireza ao certame. Em 2005, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio, estimulou a utilização e a propagação desta modalidade, tornando primacial sua forma eletrônica junto a administração, potencializando, assim, especialmente no que se refere ao governo federal, o procedimento, pois restou estabelecido que deve ser justificada (de forma a realmente comprovar sua inviabilidade) a hipótese de não emprego do modo eletrônico. Essa determinação foi um grande marco para a adaptação da administração à tecnologia da informação, e propiciou a possibilidade de ampliação da participação, fiscalização e transparência das licitações. A operacionalização do pregão eletrônico se dá por um *site*, denominado portal de compras.

Existe, ainda, a modalidade da consulta, que surgiu na década de 90 com a Lei nº 9.472/97 e era exclusiva da Anatel até a Lei nº 9.986/2000 alargar sua abrangência para todas as agências reguladoras federais. A previsão de sua utilização é para contratação de bens e serviços não comuns, excetuadas obras e serviços de engenharia civil. No mínimo cinco pessoas (físicas ou jurídicas), de notória qualificação, são convocadas para apresentação de propostas relativas ao fornecimento desses serviços ou bens incomuns.

Ainda dentro da ideia de se ter, na pesquisa, um panorama geral básico sobre licitações, a partir do estudo dos marcos legislativos e do regime geral de licitações, é importante mostrar que existem hipóteses nas quais a administração não faz licitações: são as chamadas contratações diretas (mediante obediência do princípio da motivação, isto é, sempre de forma justificada), e são elas: (1) a licitação inexigível (quando é impossível licitar porque a competitividade é inviável e estão ausentes os pressupostos lógicos que justificam a realização de certame). O rol exemplificativo desses casos está no artigo 25, da Lei nº 8.666 (fornecedor exclusivo, notório técnico especializado e artista consagrado). Salienta-se que essa hipótese não pode ser utilizada para a escolha de marca de produto; (2) a licitação

dispensável (casos nos quais pode ou não a administração licitar, e cabe a ela decidir, de forma discricionária, se vai ou não, isto é, há competição, mas pode não haver conveniência e oportunidade). O rol taxativo desses casos, ou seja, fechado, está no artigo 24, da Lei nº 8.666 e, por fim; (3) a licitação dispensada são os casos no qual o legislador entendeu que não é interessante a abertura da licitação. A administração não tem liberdade para escolher por licitar e está vinculada a dispensa. As hipóteses estão previstas no artigo 17, incisos I e II, da lei nº 8.666, e referem-se à alienação de bens públicos.

Por derradeiro, para finalizar, é importante referir dois regramentos que se apresentaram como transitórios e com objetos restritos, mas tiveram (ou, provavelmente, terão) alargamento gradual de suas aplicações: a Lei nº 12.462, que, em 2011, criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, e a Lei nº 13.979, de 2020, que ampliou o uso do RDC e, dentre outras medidas, para enfrentamento de emergência e crise sanitária ocasionada por um novo tipo de coronavírus (como isolamento e quarentena), previu diversas flexibilizações, no que diz respeito aos procedimentos de licitação, com regras especiais e extraordinárias de contratação pública.

O Regime Diferenciado de Contratação – RDC – foi criado no ano de 2011 para agilidade na execução de licitações e contratos necessários à realização da Copa do Mundo de 2014. Depois foi estendido às Olimpíada de 2016, a obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, às contratações do Sistema Único de Saúde e do sistema público de ensino, dentre outros. Dentre suas previsões mais importantes estão o sigilo do orçamento, a indicação de marca ou modelo mediante justificção, a contratação integrada, a fase única de recursos e inversão de fases, duas hipóteses de contratos por resultados e a possibilidade de contratações simultâneas.

A Lei nº 13.797, de 2020, estabeleceu que é dispensável, temporariamente (enquanto durar a emergência), a licitação para aquisição de serviços (até mesmo de engenharia), bens e insumos que sejam destinados ao enfrentamento da emergência provocada pelo vírus. As contratações, realizadas sob a égide dessa lei, deverão ser disponibilizadas na internet, em sítio oficial, e restou permitida a contratação de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação e contratação com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, da única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. A compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade poderão ser feitas pelo sistema de registro de preços, e as aquisições e contratações não precisam ser de equipamentos novos.

Há presunção de necessidade de pronto-atendimento da emergência, de existência de risco à segurança e de limitação da contratação apenas à parcela necessária ao atendimento da situação. Ficou dispensada a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. O gerenciamento de riscos da contratação passou a somente ser exigível durante a gestão do contrato. Admitiu-se a apresentação de termo de referência simplificado (ou de projeto básico simplificado) que conterá a declaração do objeto, a fundamentação simplificada da contratação, a descrição resumida da solução apresentada, os requisitos da contratação, os critérios de medição e pagamento e as estimativas dos preços obtidos, por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: a) Portal de Compras do governo federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada, c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores e adequação orçamentária. A autoridade competente, no entanto, mediante justificativa, poderá ser dispensada da estimativa de preços. Os preços obtidos, a partir da estimativa, também não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

Ainda, caso haja restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade, mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, ressalvada a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII, caput, do artigo 7º da Constituição. Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, os prazos dos procedimentos foram reduzidos pela metade e podem ser arredondados para baixo. A doutrina batizou esta previsão, contida no artigo 4ºG da norma, de “pregão *express*” (PEDRA, 2020). Os recursos, por sua vez, somente terão efeito devolutivo. A realização de audiência pública, na hipótese em que era prevista, também foi dispensada. Está estabelecido que os contratos, regidos pela Lei nº 13.979, de 2020, terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados sucessivamente, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da pandemia. Por fim, os contratados poderão ser obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado em até 50% do valor inicial atualizado do contrato.

Gastos enormes, de vultosas quantias de recursos públicos, com controles tão relaxados (a ponto de condutas que, pelo regime jurídico geral, configurariam crimes de licitação, passarem a ser permitidas pela lei extraordinária), evidente que geram um contexto de aumento de risco para a corrupção (que já estava imbricada na administração pública

brasileira antes de a pandemia chegar). Quando, porém, bens tão importantes (como vida, saúde e dignidade) estão em jogo, cogitar a realização de processo competitivo, em que o decurso de tempo agregue ainda mais riscos para a situação instalada, não parece proporcional. Apesar de todas as flexibilizações mencionadas, os maiores (e excepcionais) poderes concedidos à autoridade pública, para tentar resolver ou mitigar a tragédia da pandemia, não podem ser vistos como um “cheque em branco”, como ensina Rogério Gesta Leal (2020): “(...) Por certo que estas escolhas (em alguns casos trágicas) reclamam razões de justificação e fundamentação amplas, legítimas e democráticas, submetidas a todo o tipo de controle, preventivos e curativos”.

Isto é, a descomplicação não significa renúncia aos mecanismos que minimizam os riscos de corrupção, pois os procedimentos, mesmo em momento pandêmico, devem estar plenamente compatíveis com a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. A lei não permitiu que o gestor público contrate como e com quem bem entender, por meio de uma justificativa genérica de “necessidade de combate à Covid-19”, e a simplificação do controle deve vir acompanhada de grande visibilidade e muita transparência das ações.

O combate à pandemia exige que se gaste muito em pouco tempo, mas é preciso que se gaste bem. A integridade dos gastos deve ser controlada por todos: sociedade, imprensa e órgãos próprios de controle, em esquema de força tarefa. A delimitação incorreta de contratações à nova hipótese de dispensa, prevista na Lei nº 13.979/2020, e eventuais vícios no processo, configurarão dispensa indevida da licitação, o que acarretará nulidade do contrato administrativo correspondente e responsabilidade criminal por ato de improbidade, dentre outros.

A sugestão é que, mesmo na hipótese do novo caso de dispensa, se deve atentar para aquilo que se conhece como “fase interna da licitação”, e preparar a administração e se embasar com orçamentos para abalização do preço, mesmo com cotação eletrônica, em prazo exíguo. Os gestores devem ter responsabilidade e cautela de, pelo menos, como popularmente se diz, “tirar a febre” dos preços. Todos os órgãos, com o advento da tecnologia e da rede mundial de computadores, têm plenas condições de fazer uma rápida pesquisa com as ferramentas virtuais. Publicizar também se torna ainda mais importante. Mesmo que eletronicamente, é possível chamar os interessados para oferta, ainda que em 24 horas, por exemplo. Estas são formas simples de justificar, mitigar, prevenir os danos e mostrar melhores esforços na atuação pública, com vistas ao bem comum, conferindo transparência e atentando em fazer mais mesmo quando está permitido fazer menos.

O acesso à informação por modo fácil, pela imprensa e pela população, sempre minimiza as chances de corrupção, pois este controle multilateral tem o condão de detectar irregularidades e prevenir, mas, para que possa ser exercido, os entes públicos devem fornecer todas as informações sobre as contratações emergenciais. As contratações públicas emergenciais para combater a pandemia não poderão, obviamente, sofrer fiscalizações uma a uma, de maneira individual, pelos Tribunais de Contas, mas o ideal seria direcionar esforços na utilização da tecnologia para a criação de ferramentas integradas que, pelo menos, apontassem as contratações com maior potencial de irregularidades, seguida do compartilhamento desses dados com outros órgãos, em efetiva rede de controle entre a imprensa, a sociedade, o Ministério Público, a Polícia Federal e até mesmo o Judiciário.

Tramitam, no Congresso, projetos de lei com tendência desburocratizante, e as inovações destas normas supraexplenadas correm o risco de seres introduzidas e incorporadas, de vez, ao Regime Geral de Licitações. O que deve ficar claro, porém, é que a adoção de simplificações procedimentais que prestigiam eventualmente o dinamismo, não significa renúncia ao controle e aos deveres de transparência; pelo contrário: quando o assunto é o gasto público, só a união de agilidade com moralidade pode instrumentalizar eficiência na atuação do Estado e, pelo menos, minimizar os riscos de corrupção. Os procedimentos de compras e contratações pela administração pública devem ser sempre plenamente compatíveis com a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência e com os princípios específicos da licitação estudados anteriormente.

A partir destes conceitos, incorporados, até aqui, pelo estudo dos marcos legislativos, pelos quais é possível vislumbrar o panorama geral sobre a regulamentação das licitações no país, será possível, logo adiante, investigar, de maneira crítica, no terceiro capítulo, como o Tribunal de Contas tem tratado esta matéria a partir de alguns casos exemplificativos, e também será possível analisar se esses casos foram judicializados no Rio Grande do Sul, bem como qual foi a tutela conferida pelo Tribunal de Justiça gaúcho. Antes, porém, para que essa análise seja totalmente viável, é preciso tratar dos crimes de licitação como modalidades de corrupção, no Brasil.

2.3 OS CRIMES DE LICITAÇÃO ENQUANTO MODALIDADE DE CORRUPÇÃO NO BRASIL – A CRÍTICA DA DOUTRINA

Quando licitar serve de instrumento a indevidas restrições à concorrência que lhe é inerente, por exemplo, o seu objetivo é ferido de morte. Durante a experiência brasileira, pós

redemocratização até a atualidade, a licitação não garantiu honestidade e, não raras vezes, funcionou como verdadeiro instrumento da corrupção (JÚNIOR, 2019), violando suas próprias finalidades e configurando-se como uma espécie de “meio seguro”, por sua presunção de licitude, para dar aparência de legalidade às mais diversas e cruéis conspirações corruptas desviadoras de recursos públicos. Assim, em lógica perversa, o mecanismo que deveria prevenir a corrupção tornou-se a maneira de acobertar atos ilícitos relacionados às contratações públicas, com conluíus, fraudes e direcionamentos

(...) procuramos quebrar a mística da licitação, reiterando posicionamento que já sustentamos desde longa data: “Não é porque se fez uma licitação, não é porque o rito foi seguindo, que o resultado passa a ser sagrado, intocável. A licitação tem-se transformado, sim, numa ritualística inconsequente, numa maneira de acobertar a fraude, de dar segurança àqueles que se aproveitam do dinheiro público (DALLARI, 2017).

A rigidez legal no procedimento previsto para as contratações públicas não parece ter sido, portanto, suficiente para frear a corrupção. A licitação, por outro lado, a bem da verdade, também não pode ser demonizada, pois é, certamente, a menos ruim das formas de contratação possíveis para a Administração Pública. Ainda que, por si só, ela não tenha o condão de garantir plena integridade à contratação, ela, pelo menos, democratiza o “mercado público”, para que as empresas tenham livre-acesso a ele e possam (caso preencham os requisitos previstos) negociar produtos e serviços com o Estado. Licitar não é o modelo perfeito, mas parece, sim, ainda o melhor modelo possível, especialmente para que se tenha níveis mais aceitáveis de corrupção, uma vez que, do ponto de vista epistemológico, pela natureza deste problema parece ainda utópico que a corrupção consiga ser reduzida a nível zero.

É importante, também, ressaltar que o funcionamento adequado da engrenagem estatal é hoje entendido como direito fundamental e bem jurídico que reclama efetiva tutela. Mediante a simples leitura da Constituição, já em seus artigos inaugurais, é possível deduzir que há uma imposição, ao legislador, do dever de proteção dos objetivos e fundamentos da própria República, que são violados diante de crimes de licitação sem rompimento de nexo de causalidade. A inobservância dos princípios e do procedimento de licitação nos contratos administrativos, compromete diretamente os objetivos da República. A essencialidade da moralidade administrativa, da regularidade do procedimento licitatório e da necessidade de preservação do patrimônio público, direcionam no sentido de que há um mandado de criminalização aos crimes de licitação.

Nesse contexto, o legislador antevê possíveis irregularidades tanto na elaboração do procedimento licitatório, quanto na execução do contrato e atribui às condutas que apresentam tais irregularidades sanções administrativas e penais. Depreende-se enfim que a tutela penal das licitações se destina à proteção da Administração Pública, essencialmente no âmbito da regularidade, moralidade, imparcialidade e igualdade de acesso às contratações públicas que demandam a realização do procedimento licitatório. É preciso reiterar que a constatação de um bem jurídico em sentido categorial não afasta a possibilidade de se identificar, em cada um dos crimes licitatórios, um bem jurídico específico protegido. Para tanto, é preciso extrair das condutas típicas previstas na Lei 8.666/1993 um ponto em comum, um objetivo maior de tutela que contemple todos os bens jurídicos específicos ou técnicos de que tratam os crimes em espécie. Em tais tipos penais, as condutas reprováveis relacionam-se à quebra de regularidade dos procedimentos licitatórios, por desatender às formalidades indispensáveis que visam garantir a idoneidade das contratações públicas, patrocinar interesses privados ao invés dar prevalência ao interesse público, impedir o acesso igualitário de qualquer interessado ao procedimento, ou, mesmo durante a execução do contrato, violar regras constantes do ato convocatório ou do próprio instrumento contratual (CASTRO; PRADO, 2015).

A quantidade de pena conferida a um crime demonstra a hierarquia material dos valores tutelados pelo ordenamento. A legislação, porém, ainda que duramente criticada pela doutrina por outros motivos, como se verá a seguir, infelizmente não conseguiu conferir nível mínimo de proteção a esses bens jurídicos supramencionados, pois, mesmo os crimes mais graves de licitação e, portanto, mais nocivos ao interesse público, não ensejam a pena de reclusão e o regime inicial fechado para reincidentes. As penas são plácidas e a resposta penal é quase que insignificante, configurando atividade legislativa insuficiente, desproporcional e distópica ao cenário de incremento e sofisticação nas práticas criminosas de desvio de recursos públicos, o que compromete completamente a habilidade do Estado de honrar com os objetivos determinados pela Constituição. O sistema não trata de maneira eficaz, tampouco lógica, essa criminalidade, como será visto na sequência.

Passa-se, com isso, ao estudo dos crimes de licitações e contratações administrativas, cenário no qual ainda acontecem, intensamente, as maiores práticas corruptivas, com reiteradas ilegalidades que deturpam o procedimento licitatório, fazendo-o funcionar como verdadeira forma de desvio de verbas públicas que destrói *padrões ético-jurídicos que deveriam reger o comportamento individual nas esferas pública e privada* (LEAL, 2015). Os denominados crimes da licitação e dos contratos públicos estão tutelados, de maneira específica, nos artigos 89 e seguintes da Lei nº 8.666 de 1993.

O primeiro deles é a hipótese de se dispensar ou inexigir, ilegalmente, a licitação. Recentemente, o Tribunal de Justiça gaúcho confirmou sentença de condenação do ex-prefeito do município de São Nicolau por esse crime. O agente dispensou licitação fora das hipóteses previstas nos artigos 24, 25 e 26 da Lei nº 8.666/93, ao contratar a locação das instalações de um abatedouro e serviços de abate, hipóteses não previstas em lei para a

dispensa, e o sujeito que se beneficiou com a dispensa indevida (junto com o ex-prefeito, pois os próprios filhos de ambos auferiram vantagens indevidas com o crime) havia sido cunhado e sócio do ex-prefeito e também foi condenado. O delito é de natureza formal, não exigindo resultado naturalístico para sua consumação. A jurisprudência pátria (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça), todavia, na data de elaboração desta pesquisa, tem entendido que é indispensável a comprovação do dolo específico em causar dano ao erário (ciência e vontade consciente de favorecer determinada pessoa ou empresa, ao arrepio da lei), bem como prova inequívoca do efetivo prejuízo à administração pública e aos cofres públicos, para se caracterizar o delito de dispensa irregular de licitação, criando requisitos típicos, muito embora não pareça ter sido essa a intenção do legislador. O estudo crítico da alteração da própria estrutura de um tipo penal pelo Poder Judiciário, não é compatível com esse espaço, mas não se pode deixar de chamar a atenção para a situação. Não basta, portanto, prova da não realização de licitação e não formalização do procedimento de dispensa para condenação: é indispensável que a prova seja hábil a demonstrar que a ação do agente em dispensar indevidamente a licitação deu-se para gerar dano ao erário.

O segundo crime previsto é o de frustrar ou fraudar a competição da licitação, eliminando-a e a tornando uma competição ilusória, mediante a combinação, ou qualquer forma de ajuste, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. O Tribunal de Justiça gaúcho confirmou, recentemente, sentença que condenou o prefeito da Comarca de Cacequi e dois de seus secretários municipais por este crime. Os condenados, no bojo de certame público, na modalidade carta-convite (cujo objetivo era contratação de prestador de serviço para manutenção de uma pá carregadeira), direcionaram o procedimento para que vencesse uma das três empresas “convidadas”, mediante ajuste prévio. A máquina já estava desmontada na empresa que se consagrou vencedora antes da própria licitação. Por se tratar de crime comum à condição de agente público, pode ensejar a incidência da agravante genérica, sendo circunstância que não integra o tipo penal, elevando, então, a pena mínima, que é de dois anos. O termo inicial para contagem do prazo prescricional deve ser a data em que o contrato administrativo foi assinado, e é possível o concurso de crimes entre o delito de fraude ao caráter competitivo da licitação (artigo 90) com o crime de fraudar a licitação mediante elevação arbitrária dos preços (artigo 96, inciso I), este último exclusivo para aquisição ou venda de bens e mercadorias, não abrangendo eventuais fraudes para fins de contratação de serviço, conforme o princípio da taxatividade. O crime consuma-se com o mero ato de fraudar ou frustrar o processo licitatório.

O crime de patrocinar interesse privado perante a administração, previsto no artigo 91, da Lei nº 8.666, para que se configure, não basta dolo do agente; há necessidade de invalidação do procedimento licitatório ou do contrato administrativo pelo Poder Judiciário. Para Marçal Justen Filho (2010, p. 871), o dispositivo não tem propósito, pois é quase que impossível aplicar a regra, uma vez que a caracterização do tipo pressupõe uma pluralidade complexa de elementos. O ex secretário municipal da saúde de Dourados, no Estado do Mato Grosso, foi preso preventivamente acusado do cometimento, dentre outros, deste crime durante irregularidades diversas em pregões deflagradas pela Operação Purificação da Polícia Federal, para investigar desvio de milhões de reais em dinheiro da saúde pública.

No artigo 92, da Lei nº 8.666/93, é previsto, como crime licitatório, o ato de modificar ou fornecer vantagem a terceiro na fase executória dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei no contrato ou no edital, assim como pagar fatura com preterição da ordem de sua exigibilidade. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais condenou o ex-prefeito de Ato Caparaó, com base neste artigo, por ele ter dado causa à modificação do valor contratual, pagando valores superiores aos que eram previstos no ajuste celebrado entre um sujeito que também era réu no processo e o município. Dois contratos foram quitados em valores acima dos estabelecidos nos atos negociais. O tipo exige do administrador conduta no sentido de permitir ou dar causa à aferição de vantagem sem justa causa.

O crime de atentar contra o ato do procedimento licitatório é a hipótese do artigo 93 da Lei nº 8.666. A conduta de apresentar documento falso com o fim de participar de licitação como uma certidão negativa de débitos inautêntica, por exemplo, amolda-se a este tipo. Outro delito elencado no regulamento geral de licitação, é o de devassar (ou possibilitar que terceiro devasse) o sigilo de proposta. Pune-se, assim, no artigo 94, a conduta de devassar o sigilo da proposta apresentada na licitação ou permitir que terceiro o faça. Na prática significa, geralmente, abrir o envelope, já sob a guarda da administração, no qual consta a proposta comercial (de forma que seja possível conhecer seu valor), antes do ato público em que ele deve ser aberto. Não depende de prejuízo efetivo para sua configuração. Não haverá esse crime se for devassado invólucro contendo a documentação para O Tribunal de justiça gaúcho já entendeu que envelopes lacrados com grampos e não com cola não significam devastação.

Afastamento ou tentativa de afastamento de licitante por meios ilegais (isto é, com uso de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo) é o crime previsto no artigo 95 da Lei nº 8.666. Um ex-prefeito do município de São Luiz Gonzaga foi condenado, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por este delito: ele

disse a um concorrente que, caso ele insistisse em participar de certame para contratação de transporte escolar, inviabilizaria o seu trabalho, pois, na hipótese de ele ser contratado, deixaria as estradas respectivas intransitáveis e propôs, ao mesmo sujeito, que, caso este não ofertasse proposta quanto a determinadas linhas (cujos vencedores seriam os irmãos do condenado), asseguraria que o concorrente venceria o certame para outra linha de transporte escolar.

O artigo 96 da Lei nº 8.666, pune o ato de fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias ou contrato dela decorrente, com pena de três a seis anos de detenção e multa. O dispositivo elenca as formas desse tipo de fraude em seus incisos (I – elevar arbitrariamente os preços; II – vender, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; III – entregar uma mercadoria por outra; IV – alterar substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; V – tornar, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato). O inciso primeiro é popularmente conhecido como superfaturamento de licitação:

Como exemplo, podemos citar o caso julgado pelo STF no HC 102.063/ES (j. 05/10/10). O responsável legal por uma pessoa jurídica foi processado porque havia contratado com a Administração Pública a prestação de serviços de publicidade e, num aditivo contratual, aumentou em cento e quarenta e cinco por cento o valor estabelecido, sem apresentar nenhuma justificativa. Ou seja, o aditivo contratual havia sido um meio fraudulento de elevar arbitrariamente o preço. Se o valor maior fosse proposto durante o certame, a proposta poderia ser simplesmente descartada e não se cogitaria a ocorrência do crime devido à inexistência de conduta ardilosa. Mas o aumento do preço em plena execução contratual, sem nenhuma justificativa, deixou claro o propósito ilegítimo (CUNHA, 2018).

O Tribunal de Justiça gaúcho condenou, cum fulcro no artigo 96, o vencedor de um Pregão Presencial para fornecimento de toners e cartuchos de tinta para impressoras em Garibaldi, que entregou como verdadeiras, da marca Hewlett-Packard (HP), mercadorias comprovadamente falsificadas, descobertas pela análise pericial do Programa Anti-Pirataria – Américas, Divisão de Segurança Global, da Hewlett-Packard Company. Restou comprovado que o sujeito adquiria carcaças vazias de toner e, após preenchimento do conteúdo, revendia como produto original, com ciência da falsificação das mercadorias. Fraudou, pois, licitação, vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada.

Licitatar com quem não possui idoneidade é o crime previsto no artigo 97 da Lei nº 8.666 de 1993. O artigo pune as condutas de admitir a licitação (declarar o concorrente classificado e habilitá-lo) ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo, pois ter sofrido a declaração de inidoneidade é indício de que a pessoa, física ou

jurídica, cometeu uma falta muito grave na execução de outro contrato, ou até mesmo um crime. No Estado do Piauí, em 2019, a Operação Bacuri, deflagrada pelo Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado – Gaeco –, investigou e chegou a prender envolvidos em crimes de licitação que, dentre outros, praticaram a conduta prevista neste artigo: o ex-prefeito do município de Bertolândia pagou R\$ 1,6 milhão por aquisição de combustível em um posto de ex-prefeito do município de Sebastião Leal-PI, quando este era impedido de contratar com a administração pública por ter condenação por improbidade administrativa imposta pela Justiça Federal.

O último crime previsto na Lei nº 8.666 de 1993, é o de frustrar a participação em licitação. O artigo 98 pune a conduta de obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito. Um exemplo que chegou ao conhecimento do Poder Judiciário foi de uma empresa que impetrou e ganhou a segurança em mandado de segurança contra o município de Juscimeira, no Estado do Mato Grosso, contra ato abusivo ilegal e criminoso de autoridade que a impediu de se cadastrar para licitação na modalidade tomada de preços, cujo objetivo era a construção de uma quadra poliesportiva, sob o argumento de que o número de participantes já estava fechado. No julgamento, o Tribunal lembrou que a conduta é hipótese do crime previsto no artigo 98 da lei de licitações.

A tipificação desses delitos, como já se viu anteriormente, tem o fito primordial de proteção da moralidade administrativa, da legalidade, da impessoalidade e do respeito ao direito subjetivo dos licitantes ao procedimento formal dos certames e à isonomia. A verdade é que os procedimentos de licitação têm falhas para irregularidades em qualquer das modalidades licitatórias, algumas com mais preponderância a gargalos corruptivos do que outras, como é o caso do direcionamento do certame na hipótese de carta convite, que talvez não encontre nem respaldo para existir com base nos princípios da administração pública, pós Constituição de 1988.

As críticas doutrinárias aos crimes de licitação – no sentido, principalmente, de eles possuírem grau de abstração acentuado e serem regras mal redigidas e ilegítimas (ARAÚJO, 2012, p. 147) ou que não atenderiam aos princípios da lesividade e da intervenção mínima/*ultima ratio* (SAMPAIO, 2018) – dificultam a aplicação da Lei nº 8.666, intrinsecam a tutela preventiva (que termina insuficiente) e beneficiam o forte resquíio absolutista de impunidade dos governantes, ainda presente na sociedade contemporânea. A título de ilustração, essa irresponsabilidade era explicitamente positivada. Com efeito, o artigo 99 da Constituição Brasileira do Império, de 1824, dispunha que: “A Pessoa do Imperador é

inviolável, e Sagrada: ‘Ele não está sujeito a responsabilidade alguma’”. A ideia de que os crimes praticados por governantes não são investigados ou, quando o são, os processos não seguem adiante tampouco resultam em condenações, em uma espécie de seletividade do direito penal para essas pessoas, não só faz parte do inconsciente coletivo como é retratada nos dados estatísticos. Percebe-se, assim, que, além do fortalecimento do sistema para enfrentar crimes praticados nas licitações, a própria vinculação de algumas classes à ordem é um processo histórico, em difícil construção, que ainda precisa ser conquistado.

No próximo capítulo, o foco da investigação será o sistema de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no que se refere aos crimes de licitação abordados neste capítulo, com estudo de casos para que seja possível realizar a análise da interlocução do TCERS e do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), e verificar a tutela, por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, quando ocorre a judicialização do controle externo envolvendo os crimes de licitação, a fim de, com tudo isso, verificar como tem acontecido a corrupção do sistema normativo licitatório e contratual a partir das glosas do Tribunal de Contas do Estado e como o Judiciário gaúcho tem tratado isso, para visualizar, notadamente, se há uma atuação suficiente do direito administrativo e do direito penal na tutela dos pilares do Estado Democrático e Social de Direito.

3 CAPÍTULO TERCEIRO – O PROTAGONISMO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL – ALGUNS ESTUDOS DE CASOS SOBRE LICITAÇÕES PÚBLICAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

3.1 O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E OS CRIMES DE LICITAÇÃO – ALGUNS ESTUDOS DE CASOS

O controle externo, norteado pelo Sistema de Freios e Contrapesos, é o ápice da fiscalização da gestão pública e, assim, da própria democracia. A sua origem remonta o advento do próprio Estado de Direito e, desde a promulgação da primeira Constituição republicana, em 1891, o Tribunal de Contas está consolidado no sistema brasileiro com o fito de garantir uma administração pública soberana e constitucional. Com natureza de órgão autônomo, sua competência é, atualmente, bem ampliada e possui assento no artigo 71 da Carta Maior de 1988. Assim, *os Tribunais de Contas são dotados de independência, com autonomia para o exercício de suas atribuições, a fim de garantir a imparcialidade* (CALÇADA; RECK, 2020, p. 58).

A atuação da Corte de Contas por meio da fiscalização de conformidade dos atos públicos aos preceitos constitucionais e aos objetivos da administração pública, proporciona a existência de um mediador autônomo e imparcial entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que a executa no dia a dia (BARBOSA, 1946, p. 369). Dessa forma, ao fiscalizar os demais órgãos, O Tribunal de Contas protege a sociedade contra investidas de obtenção de vantagens indevidas e eventuais abusos dos governos vigentes. O Tribunal de Contas, portanto, compreende papel fundamental no combate à corrupção, mas depende, evidentemente, do desempenho concatenado de todas as engrenagens do sistema para operar como verdadeiro instrumento da Constituição e ferramenta anticorruptiva a serviço do povo, que é o verdadeiro titular do orçamento público.

Este controle, realizado pelo Tribunal de Contas, consoma-se com a realização de pareceres técnicos sobre as contas apresentadas e sobre todos os atos de gestores de verbas públicas no exercício da Administração Pública. Nos pareceres, podem ser apontadas, assim, eventuais irregularidades e ilicitudes (inclusive com imposições de restituições ao erário, se for o caso). Embora tenha natureza opinativa, trata-se de substrato valioso para a aferição dos ilícitos penais de licitação que podem, por intermédio de diálogos institucionais salutares e constitucionais, garantir a aplicação da lei e erradicar a corrupção no país.

Feita essa introdução, passa-se a uma pequena análise deste mecanismo de correção de desvios que é o controle externo, no Estado do Rio Grande do Sul, no que se refere aos crimes de licitação, com alguns estudos de caso que possibilitarão análise crítica da atuação de órgãos que precisam funcionar no combate à corrupção. Para tanto, a metodologia utilizada, nesta parte, foi a coleta de decisões, no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), no campo “Consultas”; item “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”. Aplicaram-se os seguintes filtros de pesquisa: “Trânsito em Julgado TCE-RS >= 25/8/2017” e “Trânsito em Julgado TCE-RS <= 25/8/2018”; “Esfera: Municipal”; “Natureza da Decisão: Contas Irregulares”. Apareceram 50 decisões, que foram submetidas aos parâmetros de análise para investigação qualitativa com o intuito de determinar: (1) se foi cumprido o preceito do artigo 5º, inciso XIV, do Regimento Interno do órgão de controle – o qual estabelece seu poder de determinar, a qualquer momento, remessa de peças dos autos atinentes ao controle realizado ao Ministério Público e às demais autoridades competentes, quando houver fundados indícios de crimes de licitação –; e (2) se, posteriormente, o caso foi judicializado e qual o tratamento conferido a ele pelo Tribunal de Justiça gaúcho.

Os parâmetros de análise fixados foram os seguintes:

- a) Período de Análise: 25 de agosto de 2017-2018.
- b) Documentos do processo a serem analisados: somente julgamento (parecer do MPC, relatório, decisão e voto) das contas não aprovadas pelo TCERS.
- c) Analisar apenas decisões que se referem ao Executivo e Legislativo municipal, qual seja, contas sob a responsabilidade de vereadores e prefeitos.
- d) Excluir do recorte decisões de contas de pessoas jurídicas de direito público que não são geridas pelos chefes do Executivo e Legislativo no exercício das atribuições do seu mandato.
- e) Elencar a data do parecer e do trânsito em julgado.
- f) Identificar quem foi julgado com contas irregulares, pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas.
- g) Identificar quais são os fatos, ilícitos e irregularidades envolvendo os crimes de licitação que foram apontadas como motivação ao parecer desfavorável.
- h) Identificar o possível enquadramento das irregularidades julgadas no que se refere aos crimes de licitação.
- i) Identificar quais os julgamentos que foram encaminhados para o Ministério Público em razão de indícios de crime de licitação.
- j) Identificar como (e se) ocorreu a judicialização dos casos.

Figura 1 – Visualização dos mecanismos de pesquisa no site do tribunal de contas

The screenshot shows the search interface of the Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A red box highlights the search filters section, which includes:

- Trânsito julgado TCE-RS* <= 25/08/2018
- Trânsito julgado TCE-RS* >= 25/08/2017
- Esfera = 'Mun.'
- Natureza Decisão = 'Contas Irregulares'

 A red arrow points to this section with the label "Filtros Aplicados". Below the filters, a red box highlights the pagination "1 - 15 de 50" with the label "Total de 50 decisões encontradas". Another red box highlights the search filter selection area with the label "Seleção de Filtros da Pesquisa". Below the filters is a table with the following data:

Responsável	CPF	Esfera	Órgão	Nº processo	Exercício	Natureza Decisão	Trânsito julgado TCE-RS*	Documento vinculado**	Download
Alaor César Maschio	396.269.540/00	Mun.	PM DE MACHADINHO	005543-0200/13-4	2013	Contas Irregulares	28/08/2017	-	-
Alicione Moi	952.657.590/34	Mun.	PM DE CERRO GRANDE	001455-0200/16-9	2016	Contas Irregulares	07/05/2018	-	-
Alexandre Elias Nicola	391.470.610/49	Mun.	PM DE BARRA FUNDA	001775-0200/14-0	2014	Contas	02/10/2017	-	-

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: www.tce.rs.gov.br

No que diz respeito ao recorte de decisões analisadas, conforme supracitado, com a pesquisa realizada foi encontrado um conjunto de 50 decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do RS, e, destas:

- 18 FORAM EXCLUÍDAS: em razão de que não se referiam a julgamento de contas dos responsáveis pelo Legislativo ou Executivo municipal, mas, sim, de pessoas jurídicas de direito público que tinham poder de gestão sobre recursos públicos, não tendo pertinência ao recorte proposto.
- 2 FORAM EXCLUÍDAS: em razão de que foram lançadas em duplicidade, depois se referiam a processos já analisados.
- 30 DECISÕES FORAM MANTIDAS: e dessas:
- 21 DECISÕES FORAM RECORTADAS: Tendo em vista o foco do trabalho nos crimes de licitação, sendo este o recorte de decisões que foi analisado e fundamentou os resultados obtidos. Sobre estes, por oportuno, vale frisar que não pretende este estudo realizar nenhuma estatística, apenas fundamentar críticas e evidências com base em análise empírica, além de revelar alguns descompassos por amostragem.

Passa-se, com isso, à análise.

1. NÚMERO DO PROCESSO: 55430200134

1.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2013.

1.2 MUNICÍPIO: Machadinho.

1.3 PESSOAS JULGADAS: prefeito do município, Alair César Maschio, contas julgadas como irregulares.

1.4 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 28/8/2017.

1.5 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

- Aquisição de equipamentos de informática de forma fracionada para evitar o necessário processo licitatório.
- Não expedição de convite a prestador de serviço de educação física interessado em participar do certame.
- Contratações de serviços com utilização de modalidade licitatória inadequada.
- Prestação de serviços veterinários por profissional não habilitado.
- Inobservância de exigências estabelecidas no edital de licitação e na legislação pertinente.
- Contratação direta de agente de integração de estágios, mediante pagamento de taxa de administração, que se mostrou significativamente superior à praticada em contratos realizados para o mesmo serviço em outros municípios da região.
- Substituição do prestador dos serviços por terceiro, estranho ao procedimento licitatório.

Possíveis enquadramentos no que se refere aos ilícitos de licitação, especificamente:

- a) Lei nº 8.666/93 – Artigo 89 – “*Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
- b) Lei nº 8.666/93 – Artigo 93 – “*Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório*”.

1.6 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: Nas peças analisadas não há qualquer menção acerca da remessa dos autos ao MP.

1.7 JUDICIALIZAÇÃO: não.

2. NÚMERO DO PROCESSO: 8045-02.00/12-2

2.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2012.

2.2 DATA DO PARECER: 14 de outubro de 2014.

2.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 2 de outubro de 2017.

2.4 MUNICÍPIO: Tramandaí.

2.5 PESSOAS JULGADAS: prefeito Anderson José Tomiello Hoffmeister, contas julgadas como irregulares.

2.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- Pregão Presencial. Sistema de Registro de Preços nº 22/2012. Ausência de valores de referência na fase preparatória, o que gerou uma despesa a maior de R\$ 433,00 por unidade de netbook adquirido, totalizando o valor de R\$ 147.220,00 (R\$ 433,00 X 340) pagos a maior e passíveis de devoluções ao erário. A fiscalização da Corte ainda destaca que não houve qualquer justificativa no mercado, bem como no processo, que fundamentasse o valor superior de R\$ 433,00, resultante da diferença entre o valor adjudicado de R\$ 1.389,00 e o valor correspondente ao preço cotado no *site* da própria empresa fornecedora, consoante anúncio na internet, no importe de R\$ 956,00.
- Ausência de procedimento licitatório na concessão de espaços públicos.
- Em relação ao gasto superior ao preço de mercado na compra de notebooks (cinco), houve inobservância da fase de registro de preços, quando são colhidos, pelo menos, três orçamentos de forma a verificar o preço máximo a ser pago pela administração em cada unidade do produto comprado. O pagamento de valor acima do de mercado caracteriza Prejuízo ao erário, mesmo que decorrente de negligência do poder público na prática de atos do processo licitatório. Houve, portanto, o pagamento de valor superior, o que viola os princípios da economicidade, razoabilidade, moralidade e, sobretudo, da legalidade, pois a Lei nº 8.666/93 é clara ao explicitar os princípios que orientam o processo licitatório em seu artigo terceiro, visto no capítulo anterior. O caso também parece ter incidência do inciso I do artigo 96 da Lei de Licitação.

Desta forma, embora tenha sido despesa autorizada, o procedimento não foi feito de acordo com o que preconiza a Lei nº 8.666. Quanto à ausência de procedimento licitatório na concessão de espaços públicos, por força do artigo 2º da Lei nº 8.666/93, tal hipótese é expressamente vedada. Outros possíveis enquadramentos, no que se refere aos ilícitos de licitação:

- a) Lei nº 8.666/93 – Artigo 89 – “*Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
- b) Lei nº 8.666/93 – Artigo 93 – “*Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório*”.

2.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: Sim.

2.8 JUDICIALIZAÇÃO: chegou a ser instaurado um Procedimento Administrativo de acompanhamento de Políticas Públicas sob o número 01593.000.664/2018 pela Promotoria de Justiça de Tramandaí, cuja promotora de Justiça responsável era Mari Oni Santos da Silva, mas não houve denúncia e processo por crimes de licitação, tampouco foram localizadas ações civis coletivas ou de improbidade.

3. NÚMERO DO PROCESSO: 002223-0200/15-0

3.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2015.

3.2 DATA DO PARECER: 24 de março de 2017.

3.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 25 de agosto de 2017.

3.4 MUNICÍPIO: Gramado dos Loureiros.

3.5 PESSOAS JULGADAS: Antonio João Ceresoli (prefeito) Erpone Nascimento (vice-prefeito), contas julgadas irregulares.

3.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

Superfaturamento na contratação de serviços de plotagens com empresa de servidor. A administração contratou a empresa Madalozzo & Madalozzo Ltda. – ME – com o fim de obter cópias coloridas de projetos (plotagem). Observa-se, todavia, que o preço pago por cópia é muito elevado (R\$ 24,00 por unidade, contra R\$ 3,80 por unidade). A contratada tem como sócia a servidora pública municipal ocupante do cargo efetivo de engenheiro civil, e há preferência nos pagamentos realizados pelo município (ao contrário do verificado com os demais fornecedores, a administração pagou a empresa Madalozzo & Madalozzo Ltda. – ME – com pouco ou nenhum atraso).

- 1) Viola os princípios que norteiam o processo licitatório e, portanto, o artigo 3º, da Lei nº 8.666. Não observada as normas atinentes ao processo licitatório, bem como selecionada proposta que não era a mais vantajosa para a administração.
- 2) Ausência de necessário processo licitatório para a contratação de seguro. Ao longo do período em exame foram contratados seguros, especialmente para viaturas rodoviárias da municipalidade, junto a diversos fornecedores, no valor total de R\$ 32.898,83. Embora o montante envolvido, todas as contratações ocorreram com a alegação de estar isento ou então com a expressão “não se aplica” no campo destinado à licitação, enquadramento em que não encontra respaldo.
- 3) Ausência de necessário processo licitatório para a contratação de serviços mecânicos. No exercício de 2015 foram pagos R\$ 38.135,00 ao credor Izequiel Giovani de Marco, o qual prestou os serviços de mecânica em geral nos veículos e máquinas pesadas do município.
- 4) Ausência de necessário processo licitatório para a contratação de mão de obra de operários e de operador de máquina e pagamento em duplicidade por serviços prestados por outro contratado.

- Nestas três hipóteses tem-se a inobservância ao disposto na Lei de Licitações, que tipifica a conduta do “Art. 89. *Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”; pelo fato de que a dispensa, nestes casos, não teve por fundamento qualquer das hipóteses legais elencadas na Lei nº 8.666.
- 5) Ausência de necessário processo licitatório para a aquisição de lubrificantes. A Auditada adquiriu, no exercício de 2015, do fornecedor Retífica Mocellin Ltda., filtros e lubrificantes que totalizaram a quantia de R\$ 11.484,06, sem prévio processo licitatório. A aquisição fracionada dos lubrificantes demonstra a falta de planejamento do município, já que é possível prever a quantidade aproximada a ser consumida durante o ano.
- Trata-se da figura do fracionamento ilegal. Este ocorre quando o administrador não adota a modalidade correspondente ao somatório dos valores gastos durante todo o exercício financeiro para os objetos da mesma natureza, dividindo a despesa e adotando modalidades menos amplas para cada compra/contratação, ou ainda, utilizando de contratação direta de pequeno valor (art. 24, I e II, Lei nº 8.666/93) para cada compra/contratação.
- Trata-se de Crime da Lei de Licitações “Art. 89. *Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.

3.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: Sim.

3.8 JUDICIALIZAÇÃO: Sim. Segundo a denúncia há provas de que a Prefeitura realizou sucessivas compras das empresas do sobrinho e do filho do então prefeito sem licitação. Os materiais adquiridos não teriam sido entregues. Processo número: 113/0.03.00003613 (70065412975). Ainda sem julgamento.

4. NÚMERO DO PROCESSO: 8672-02.00/12-9

4.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2012

4.2 DATA DO PARECER: 24 de junho de 2014

4.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 20 de novembro de 2017

4.4 MUNICÍPIO: Agudo

4.5 PESSOAS JULGADAS: prefeito Ari Alves da Anunciação: contas julgadas como irregulares.

4.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- Uso indevido de inexigibilidade de licitação para contratar a empresa Golubcik Advogados Associados S/S, uma vez que os serviços contratados não se enquadravam em situação de singularidade. O serviço poderia ser realizado pelo advogado do quadro de pessoal efetivo da auditada. O trabalho feito pela empresa foi inexpressivo e incompatível com o valor ajustado entre as partes. Infringência ao artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/1993 (artigo 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial...), bem como aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade e eficiência – artigo 37 da CF.
- Uso indevido de dispensa de licitação para contratação do Centro de Integração Empresa Escola (CIEE). Contrato prorrogado em 2012 por meio de termo aditivo sem valor legal. Burla o artigo 2º, que diz que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, quando contratados com terceiros, serão necessariamente precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na lei, e o artigo 38, que diz que o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa e o inciso VI da Lei Federal nº 8.666/1993, assim como os princípios constitucionais da legalidade, economicidade e eficiência, do artigo 37 da Constituição Federal.
- O contrato firmado entre a auditada e a Corsan para a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município foi firmado em 3/1/2008, e, passados cinco anos, ainda não havia estabelecimento dos serviços estipulados. Omissão da administração em exigir e fiscalizar o objeto do contrato.

Em relação ao uso indevido de inexigibilidade de licitação para contratar a empresa Golubcik Advogados Associados S/S, uma vez que os serviços contratados não se enquadravam em situação de singularidade, tem-se crime tipificado na Lei de Licitações – nº 8.666/93 –, mais precisamente em seu artigo 89 (artigo 89: Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade). Ademais, igualmente configura-se como forma de evitar o processo licitatório e priorizar apenas uma empresa. Já em relação à incompatibilidade entre o valor pago pelo serviço prestado, refere-se à despesa em desconformidade com os princípios da economicidade e moralidade, bem como viola o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, que é clara ao

explicitar os princípios que orientam o processo licitatório, como já se viu no capítulo que a estudou. Além disso, é caso tipificado no artigo 89 da Lei nº 8.666: *Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.

Em relação ao contrato firmado entre a auditada e a Corsan e, até cinco anos depois não terem sido instituídos os serviços de abastecimento de água e esgoto, tem-se omissão clara da administração. O inadimplemento contratual configura-se como causa de rescisão unilateral por parte da Administração, segundo o artigo 78 da Lei nº 8.666. O fato de o contrato estar vigente por cinco anos sem que tenha sido cumprido, viola diretamente os princípios da administração pública, sobretudo da legalidade e da economicidade.

4.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim:

4.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, por meio de Ação Cível de Improbidade Administrativa, processo número 154/1.17.0000576-8, ainda sem sentença. Não foi localizada na pesquisa processo por crime de licitação, porém há notícias de que o MP teria oferecido três denúncias após deflagrada a Operação Cobertura, que, talvez, corram ainda em segredo de justiça em razão das medidas acautelatórias.

5. NÚMERO DO PROCESSO: 003130-0200/14-5

5.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2014

5.2 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 7 de março de 2018

5.3 MUNICÍPIO: Ubiretama

5.4 PESSOAS JULGADAS: Celso Wiede (prefeito) – julgamento desfavorável à aprovação de contas da gestão.

5.5 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- a) Inconformidades flagradas em processo licitatório – modalidade Convite – atinente à reforma da retroescavadeira JCB2014, mormente o desembolso maior de recursos públicos, totalizando R\$ 5.102,64.
- b) Diversas inconformidades flagradas em processo licitatório atinente à reforma da retroescavadeira 580L, tais como:
- c) Os Convites foram retirados e entregues pessoalmente pelo secretário Municipal Rudi Frank aos interessados, o mesmo secretário que atestou o recebimento dos serviços. Embora a administração municipal tenha informado que as propostas foram entregues

pessoalmente pelos interessados na Prefeitura, não há comprovação ou assinatura dos proponentes confirmando as suas presenças na sessão de abertura.

- d) A Comissão Licitante concedeu dois dias de prazo para a interposição de recurso por parte dos interessados que se sentissem prejudicados com o resultado do certame, contudo apenas 30 minutos após a abertura dos envelopes deu como consumado o resultado, sob a alegação de ausência de interposição de recurso pelos interessados.
 - e) A empresa Falabretti sagrou-se novamente vencedora. Houve desclassificação das outras duas interessadas, Anelmaq e Mundial, situação não registrada na pertinente Ata (burla ao inciso V do artigo 38 da L.F. nº 8.666/93).
 - f) O mesmo secretário atestou a prestação dos serviços (transgressão ao princípio da segregação de funções).
 - g) Os preços cotados pelas três empresas estavam muito próximos. Indicativo de ajuste doloso entre elas. Gravações telefônicas autorizadas pelo Poder Judiciário Estadual revelaram conluio entre as empresas convidadas em favor da vencedora.
 - h) A vencedora do certame – empresa Falabretti – teve adjudicada a si todos os 36 itens do certame, numa combinação, estatisticamente apurada, de improvável ocorrência, a qual, segundo análise combinatória efetuada pelo Serviço de Auditoria, teria a chance de ocorrência, em circunstâncias normais, de apenas 0,000000000001%. Revelam a forma estranha em que houve adjudicação do objeto, situação a qual contou, se não com a participação direta da administração municipal nesse ajuste, pelo menos com a sua inércia.
- 5.7) Duas das empresas convidadas – Falabretti e Mundial Máquinas Rodoviárias – respondem a processos judiciais movidos pelo Ministério Público Estadual.
- 5.8) Parte das peças licitadas e pagas não foi utilizada na reforma da retroescavadeira 580L, do mesmo modo que outras, também adquiridas, foram empregadas em quantitativo inferior ao licitado.
- 5.9) Parcela das peças foi comprada por preços superiores aos valores discriminados nas ordens de serviço. Informação obtida no computador da empresa Falabretti, apreendido na operação Carga Pesada, desenvolvida pelo Ministério Público do Estado do RS em conjunto com o TCE/RS). A propósito, há um item com acréscimo de até 838% em relação ao respectivo custo.
- Prática do crime constante na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) “Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório” no que tange ao disposto nos tópicos 5.1 (falta de comprovação da entrega das propostas), 5.2

(desrespeito ao prazo recursal para os interessados em questionar o resultado do certame) e 5.3 (desclassificação de duas empresas sem a explicitação dos fundamentos que embasaram a decisão em ata).

- Prática do crime constante na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) “*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*”, em razão da combinação entre as empresas convidadas, conforme item 5.5. Ademais, através da conduta de combinação entre as empresas houve, igualmente, a inobservância da regra de sigilo da proposta, praticando ato tipificado como crime na Lei de Licitações “*Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo*” – crime este que é inclusive tipificado no artigo 326 do Código Penal.
- Prática do crime constante na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) “*Art. 97. Admitir a licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo*” por meio da conduta do tópico 5.7, uma vez que a empresa adjudicada (Falabretti) respondia processos judiciais movidos pelo MP por condutas a respeito de licitações.
- Prática do crime constante na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) – “*Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente: V – tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato*”, no que se refere ao tópico 5., conduta em que a empresa vencedora do certame forneceu os produtos por valor muito superior ao de mercado.

5.6 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

5.7 JUDICIALIZAÇÃO: sim, por meio de Ação Civil de Improbidade Administrativa, processos número 043/1.17.0001221-0 e número 043/1.17.0001351-9, ambos ainda sem sentença. Não foram realizadas denúncias nem existiram processos penais por crimes de licitação.

6. NÚMERO DO PROCESSO: 001255-0200/13-8

6.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2013

6.2 DATA DO PARECER: 27 de outubro de 2015

6.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 2 de abril de 2018

6.4 MUNICÍPIO: Ubiretama

6.5 PESSOAS JULGADAS: Celso Wiede (prefeito) – julgamento desfavorável à aprovação de contas da gestão.

6.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

1) Verificou-se que o auditado firmou 4 contratos emergenciais de serviços de transporte escolar por intermédio de dispensa de licitação. Os valores estavam acima dos limites de dispensa previstos no artigo 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993. Gestor dispõe, em média (desde o início do exercício), de 60 dias para a realização de certame licitatório para tal mister, o que descaracteriza faticamente a emergencialidade dos contratos. Ademais, as dispensas de licitação relatadas não foram objeto de publicação oficial.

- Violação dos princípios da administração (artigo 37 da CF) – economicidade, moralidade e legalidade.
- Constatou-se a prática do crime da Lei de Licitações (nº 8.666/93) – *“Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”*.
- Violação à publicidade, conforme disposto no artigo 16 da Lei nº 8.666/93. – *“Art. 16 Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação”*

6.7 REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

6.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, porém apenas Ação Civil de Improbidade Administrativa, processos número 043/1.17.0001221-0 e número 043/1.17.0001351-9, ambos ainda sem sentenças. Não foi processado por crimes de licitação.

7. NÚMERO DO PROCESSO: 000215-0200/10-9

7.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2010

7.2 DATA DO PARECER: 17/04/2012

7.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 18 de dezembro de 2017

7.4 MUNICÍPIO: Encantado

7.5 PESSOAS JULGADAS: Cláudio Roberto da Silva (presidente do Legislativo – julgamento desfavorável à aprovação de contas)

7.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- 1) Item 1.1.1 materiais de higiene, limpeza, expediente e informática sem prévia licitação. Item 1.1.2 inexistência de controle dos produtos adquiridos e sua destinação. Item 1.1.3 empresas para a realização de pesquisas de opinião popular sobre a Câmara de Vereadores, sem a precedência do devido processo licitatório. Valor de R\$ 7.511,00.
 - Trata-se de crime tipificado na Lei de Licitações (nº 8.666/93) – “Art. 89. *Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
 - Por ser despesa não precedida do devido processo licitatório passa esta a ser ilícita em razão de que a Lei nº 8.666/93 é clara ao afirmar que “Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.
- 2) Procedimento licitatório equivocado, deveria ter sido feito por meio da Tomada de Preços, em razão dos valores e prazos, e realizou-se pela modalidade Convite.
 - A inobservância do disposto na Lei nº 8.666/93, que explicita a relação entre os valores da contratação e a modalidade licitatória, é considerada crime de responsabilidade tipificado pelo Decreto-Lei 201/67 “XI – Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei”.

7.8 REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

7.9 JUDICIALIZAÇÃO: sim, porém apenas Ação Cível de Improbidade Administrativa, processo número 044/1.12.0001131-9. Não foi processado por crimes de licitação. Sentença procedente para “*Reconhecer a prática por parte do requerido CLÁUDIO ROBERTO DA SILVA das condutas previstas nos artigos 10, caput e incisos I, XI e XII e artigo 11, caput, da Lei 8.429/92, além de infringir os artigos 62, 63 e 65 da Lei nº 4.320/64 e CONDENÁ-LO ao: 1. Ressarcimento integral do dano; 2. Perda de eventual função pública que ainda esteja exercendo; 3. Suspensão dos direitos políticos por oito anos; 4. Pagamento de multa civil no valor correspondente ao dobro do dano, atualizado nos mesmos parâmetros do item 1 (correção pelo IGP-M a contar de 29/12/2010 e acrescido de juros legais de mora a contar da citação), e 5. Proibição de contratar com o Poder Público e 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 dez anos.*”

8. NÚMERO DO PROCESSO: 008435-0200/12-3

8.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2012

8.2 DATA DO PARECER: 19 de agosto de 2014

8.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 9 de outubro de 2017

8.4 MUNICÍPIO: Coxilha

8.5 PESSOAS JULGADAS: Clemir José Rigo, prefeito (parecer desfavorável à aprovação de contas).

8.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- 1) Realização de despesas sem programação e planejamento, resultando na aquisição de materiais de construção para distribuição gratuita/auxílios (no valor de R\$ 310.211,98) e materiais para construção/manutenção de redes de água (no valor de R\$ 28.948,96), de forma fracionada, sem licitação.
 - A Lei de Licitações impõe o planejamento dos gastos de forma que a prioridade seja o procedimento licitatório, como forma de garantir condições isonômicas àqueles que querem contratar com o poder público e a este dar garantia de obter a proposta mais vantajosa.
 - O fracionamento de licitação é crime tipificado na Lei nº 8.666/93 – “Art. 89. *Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
- 2) Convênios firmados com o Centro de Integração Empresa Escola – CIEE –, Universidade de Passo Fundo e Centro de Treinamento Profissional da Serra Ltda., para atuar como agentes de integração, com a finalidade de proporcionar a realização de estágio a estudantes, mediante o pagamento de valor equivalente a 20% do valor das bolsas-auxílio, sem licitação e com prazo de vigência indeterminado.
 - A dispensa ou inexigibilidade de licitação, isto é, a contratação direta, fora das hipóteses elencada na Lei n. 8.666, é conduta tipificada como crime – “Art. 89. *Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
 - Viola diretamente o princípio da isonomia.
- 4) Reajuste irregular do valor do combustível procedido no Contrato nº 065/2011, ocorrido no exercício de 2011, com repercussão no exercício atual. A cláusula 7ª do contrato previu o reajuste dos preços de acordo com os índices autorizados pelo governo federal ou Conselho Nacional de Petróleo. O preço foi reajustado em duas oportunidades. De acordo

com os índices oficiais, entretanto, entre a data da contratação e o final do exercício houve uma variação negativa de 0,2094%, alterando de R\$ 1,39460 para R\$ 1,39168, o preço por litro de óleo diesel. Diante desse fato, não havia razão para alteração do valor do preço pago pela auditada de R\$ 1,88 para R\$ 1,92. A mera superveniência de uma elevação de preços, por si só, não justifica a recomposição do contrato. Isso porque a Lei Federal nº 8.666/93 exige a superveniência de situação de absoluta imprevisão e de proporções relevantes, que impossibilite a execução do contrato nos moldes inicialmente pactuados.

- O reajuste sem o devido embasamento legal ou contratual é ilícito, tendo, portanto, a prática do crime de licitações tipificado na Lei nº 8.666/93 – “Art. 92. *Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei*”.

8.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

8.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, porém apenas Ação Civil de Improbidade Administrativa, processo número 021/1.14.0008975-3, ainda sem sentença. Não foi processado por crimes de licitação.

9. NÚMERO DO PROCESSO: 001191-0200/13-6

9.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2013

9.2 DATA DO PARECER: 28 de dezembro de 2015

9.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 20 de julho de 2018

9.4 MUNICÍPIO: Santa Vitória do Palmar

9.5 PESSOAS JULGADAS: Eduardo Corrêa Morrone (prefeito)

9.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

1) Contratação da empresa Golubcik Advogados Associados S/S, em 19/12/2012, por meio do Contrato nº 113, por Inexigibilidade de Licitação nº 22/2012. Serviços contratados não são de natureza singular. Não ficou caracterizada a inviabilidade de competição. Violado o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993. Desnecessidade da contratação.

- Configura-se como crime de licitação, tipificado na Lei nº 8.666/93 “Art. 89. *Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.

- 2) Dupla contratação de consultoria da empresa Dallagnoll Advogados Associados para o mesmo objeto: elaboração de projeto de lei de plano de cargos e vencimentos dos servidores municipais. O Executivo já havia nomeado uma Comissão de Servidores para elaboração do mesmo trabalho. Violação do princípio da economicidade.
- 3) Os serviços contratados da Dallagnoll Advogados Associados não foram entregues no prazo estabelecido, decorrendo a prorrogação do contrato, com desatendimento das cláusulas contratuais e dos artigos 77 e 78 da Lei nº 8.666/1993. Pagamento a Dallagnoll Advogados Associados sem a entrega dos serviços. Infração aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.
- Violação dos artigos 77 e 78 da Lei nº 8.666 – “Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as conseqüências contratuais e as previstas em lei ou regulamento. Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: I – o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos”.
 - Neste caso, há a violação em razão de que não foi entregue o serviço no prazo fixado e mesmo assim foi concedida a prorrogação contratual, tendo, portando, uma vantagem sem qualquer embasamento ao adjudicatário, o que é tipificado pela Lei de Licitações como crime de licitações “Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei”.
- 4) Verificou-se que, dos R\$ 400.237,16 empenhados na rubrica de despesa Precatórios – Ativo Civil, foram pagos apenas R\$ 800,91 referente a retenções, custas judiciais e honorários, ou seja, no exercício de 2013 não foi pago nenhum precatório.
- Tem-se, nos tópicos 20, 21 e 22, a prática de crime de licitações, tipificado na Lei nº 8.666 – “Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei”.

9.7 REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

9.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, porém apenas Ação Civil de Improbidade Administrativa, processo número 063/1.12.0001613-7. Não foi processado por crimes de licitação. Sentença já prolatada, com o seguinte dispositivo: *JULGO PROCEDENTE o pedido do Ministério Público em face de CLÁUDIO FERNANDO BRAYER PEREIRA e EDUARDO CORRÊA MORRONE, na presente Ação Civil Pública, para CONDENAR o primeiro demandado por ato de improbidade administrativa, nas sanções do 12, II e III da Lei nº 8.429/92, para o fim específico de ressarcir integralmente o dano causado pelo período de 2008 até o final de seu mandato, compreendendo a correção monetária e os juros de mora que a Municipalidade teve de arcar pelo não repasse da verba ao Sindicato municipal legitimado para tal, bem como suspender, pelo prazo de 06 (seis) anos, os direitos políticos do réu; e CONDENAR o segundo demandado à sanção do art. 12, III, dado o curto espaço de tempo de irregularidade no período de seu mandato, devendo este ressarcir os cofres públicos pelo atraso no repasse das contribuições no ano de 2011, compreendendo a atualização monetária e juros de mora, e a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos.*

Há notícias de nova denúncia em 2019, porém a pesquisa não localizou o processo na consulta pública. Fonte da notícia: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/02/01/mp-denuncia-ex-prefeito-e-ex-secretarios-de-santa-vitoria-do-palmar-por-lavagem-de-dinheiro.ghtml>.

10. NÚMERO DO PROCESSO: 00368-0200/11-2

10.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2011

10.2 DATA DO PARECER: 21 de maio de 2015

10.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 21 de junho de 2018

10.4 MUNICÍPIO: Triunfo

10.5 PESSOAS JULGADAS: Legislativo Municipal, João Batista dos Reis Cunha (presidente), contas irregulares.

10.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

1) Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2011, com fulcro no artigo 25, inciso II, da Lei de Licitações, para contratação da empresa IGAM Corporativo Cursos e Assessoria e S/S Ltda., para a prestação de serviços de reestruturação do Plano de cargos dos servidores efetivos e dos cargos em comissão, bem como respectiva revisão da estrutura organizacional (organograma). Inexistência de inviabilidade de competição e

ausência de justificativa de preços no processo de inexigibilidade. O Legislativo Municipal de Venâncio Aires contratou a mesma empresa para realizar o mesmo serviço efetivamente prestado à auditada por preço significativamente menor.

- Em qualquer caso de inexigibilidade licitatória, é fundamental que haja inviabilidade de competição, seja porque só uma empresa é capaz de executar o serviço, seja porque só existe um objeto que satisfaça o interesse da Administração.
- Verifica-se que os contratos comparados foram celebrados com a mesma empresa – com defasagem de cerca de dois meses entre um e outro – e resultaram na prestação dos mesmos serviços a Legislativos de porte semelhante. Ainda assim, o valor pago pela auditada (R\$ 40.000,00) foi aproximadamente 207% superior ao acordado com o Legislativo de Venâncio Aires (R\$ 13.000,00), em evidente sobrepreço.
- INEXIGIBILIDADE:** no que se refere à inexigibilidade fora das hipóteses legais, tem-se crime de licitações, tipificado na Lei nº 8.666/93 “*Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
- Ademais, em se tratando de hipótese que estaria abarcada pela Lei de Licitações, em seu art. 23, como tomada de preços ou concorrência, teríamos o crime de responsabilidade tipificado no artigo 1º do Decreto-Lei 201/67 “*XI – Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei*”.

10.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim

10.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, porém apenas o processo número 139/1.11.0000140-1, que é uma ação civil pública de improbidade, que foi julgada improcedente, por não comprovação de dolo. Não foi processado pelos crimes de licitação.

11. NÚMERO DO PROCESSO: 008586-0200/12-3

11.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2012

11.2 DATA DO PARECER: 22 de janeiro de 2018

11.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 7 de março de 2018

11.4 MUNICÍPIO: Rio Pardo

11.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal, na pessoa do senhor Joni Lisboa da Rocha (prefeito), contas irregulares.

11.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- 1) Contratos para a coleta de resíduos sólidos foram celebrados e efetivados sem certame licitatório, bem como não foi precedido de processo formal de dispensa ou inexigibilidade de licitação, devidamente justificado e com a justificativa do preço contratado. O valor da contratação é superior ao da mesma contratação em municípios vizinhos.
- Em razão de se tratar de contratação direta, qual seja, sem o devido procedimento licitatório, de dispensa ou inexigibilidade, tem-se crime de responsabilidade tipificado no artigo 1º do Decreto-Lei 201/67 e violação do artigo 23 da Lei nº 8.666/93 – “XI – Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei”.
 - Ademais, o procedimento licitatório é obrigatório às contratações da Administração, conforme artigo 2º da Lei nº 8.666/93. Sua falta converte a despesa em ilícita, e, por este motivo, gera prejuízo ao erário, o que é duplamente tipificado conforme artigo 10º da lei nº 8.429/92 – “IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”, bem como pelo artigo 1º do Decreto-Lei 201/67 – “V – ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.
- 11.7 REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.
- 11.8 JUDICIALIZAÇÃO: prefeito foi processado em ação penal por outro ilícito também apurado nessa sua mesma gestão de contratar funcionários fantasmas; foi absolvido (APN 70033526534 RS), mas não respondeu por crimes de licitação.

12. NÚMERO DO PROCESSO: 008025-0200/12-9

12.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2012

12.2 DATA DO PARECER: 24 de setembro de 2017

12.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 20 de novembro de 2017

12.4 MUNICÍPIO: Alvorada

12.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal – Irregularidade das contas do senhor João Carlos Brum, prefeito.

12.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- 1) Contratação irregular da Amil Consultoria Empresarial e Política. A municipalidade promoveu, mediante a inexigibilidade, frustrado o atendimento aos essenciais requisitos ínsitos ao inciso II do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/1993, pertinentes à singularidade dos serviços e à notoriedade da especialização do contratado.

- 2) Contratação direta sem respaldo nas hipóteses de inexigibilidade licitatória. O objeto contratado – projeção de filmes nas escolas – não possui singularidade e a empresa não tem notoriedade.
- 3) Contratação direta sem respaldo nas hipóteses de inexigibilidade licitatória. inexistência de orçamento detalhado que propicie a avaliação do preço praticado. A Administração não realizou estimativa de custos e previsão de despesas, elementos suficientes para propiciar a avaliação de custos.
 - Quanto à contratação direta, mediante inexigibilidade da licitação, sem estar abarcada nas hipóteses legais da Lei nº 8.666/93 (5, 6, 7, 8), tem-se crime de licitações – “Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”.
- 4) Contratação da Amil Consultoria Empresarial e Política: prejuízo ao erário decorrente de falta de cumprimento do objeto. Sugerida a responsabilização do administrador por não demonstrar a legalidade e regularidade da despesa (artigo 113 da Lei Federal nº 8.666/1993) e não observar as fases da liquidação da despesa (artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/1964).
 - Nem o valor já pago nem os valores correspondentes à penalidade pelo atraso injustificado ou inexecução parcial ou total, foram ressarcidos ou recolhidos aos cofres da municipalidade.
 - Lei nº 8.666/93: artigo. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
- 5) Despesas com coleta de lixo no valor de R\$ 1,75 milhão não empenhadas.
- 6) Obras e serviços de engenharia. Irregularidades em obras inacabadas e com serviços paralisados.
 - Tem-se violação dos princípios da Administração Pública, sobretudo da legalidade, eficiência, economicidade e eficácia.

12.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

12.8 JUDICIALIZAÇÃO: processo número Themis 003/2.13.0001684-2 – ACR 70074341090 RS, processado por pelo crime do artigo 89, caput, da lei de licitações e absolvido por ausência de dolo específico de lesar o erário municipal.

13. NÚMERO DO PROCESSO: 008260-0200/12-9

13.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2012

13.2 DATA DO PARECER: 19 de março de 2016

13.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 6 de novembro de 2017

13.4 MUNICÍPIO: Paraf

13.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal, nas pessoas do senhor Lauriano Ártico, contas irregulares.

13.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- a) Repasse de R\$ 352.000,00 ao Hospital Beneficente Nossa Senhora Aparecida, com fundamento nas Leis Municipais nºs 2.616/2009 (alterada pela LM nº 2.674/2009), 2.771/2010 e 2.861/2012 e convênios firmados. Deficiências nas prestações de contas e no plano de trabalho, em descumprimento ao artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93.
- Violação do disposto no artigo 116 da Lei nº 8.666/93 – “§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I – identificação do objeto a ser executado; II – metas a serem atingidas; III – etapas ou fases de execução; IV – plano de aplicação dos recursos financeiros; V – cronograma de desembolso; VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador. § 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes”.
- b) Ausência de adequado controle sobre a execução de serviços prestados, impossibilitando comprovar sua efetiva realização e verificar informações básicas sobre sua execução. O Controle Interno do município detectou a existência de pagamentos para a empresa Fermac desprovidos de qualquer documentação que comprove a execução dos serviços.
- c) Inconformidades no Convite nº 03/2012, que objetivou a contratação de empresa para realizar serviços de manutenção do sistema de telefonia rural e de iluminação pública do município: não comprovação de pesquisa de preços, descrição imprecisa da forma de remuneração e graves deficiências na liquidação da despesa.

- d) Inconformidades no Pregão Presencial nº 003/2011, que teve como objeto a contratação de pessoa jurídica para a locação de software e serviços de informática para a administração pública municipal, tais como: o objeto do Pregão Presencial não foi dividido por itens/lotes, mas, sim, licitado de forma global, impedindo possíveis interessados em participar do certame. Houve impugnação ao edital por empresa interessada em participar do certame, solicitando o fracionamento do objeto, pois o pedido foi indeferido pela auditada; a ausência de divisão do objeto contratado e a participação de apenas uma empresa no certame denota que não foi observado o princípio da competitividade.
- e) Inconformidades no Pregão Presencial nº 002/2012, para adquirir uma pá carregadeira nova ao município: não constou nos autos a comprovação da pesquisa de preços; constaram no edital quesitos que restringiram a participação de possíveis interessados no certame. Ainda, constatou-se que, apesar de parte do objeto ter sido pago mediante dação em pagamento (entrega de pá carregadeira antiga), não há laudo de avaliação do bem dado em pagamento, bem como inexistente normativo municipal dispondo sobre bens inservíveis; descrição excessiva do objeto sem a devida justificativa técnica, restringindo o caráter competitivo do certame.
- f) Ausência de pesquisa prévia de preços para os serviços contratados em decorrência da Tomada de Preços nº 006/2012, que teve como objeto a contratação de serviços de horas-máquina e detonação de rochas.
- Violação do princípio da isonomia (11).
 - Violação do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 lhes são correlatos”.
- g) Aquisições de material de expediente e material de processamento de dados sem o devido procedimento licitatório.
- Violação do disposto no artigo 2º da Lei nº 8.666/93 “Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

h) Constataram-se relações de parentesco entre o vice-prefeito e empresas contratadas pelo Executivo Municipal para prestação de serviços de assessoria técnica na área de engenharia civil (parentesco de 2º grau, irmão), prestação de serviços de elaboração de projeto arquitetônico (parentesco de 2º grau, irmã) e contratações diretas da empresa Oficina do Concreto (parentesco de 4º grau, sobrinhas). As contratações mencionadas não foram precedidas de processo licitatório, à exceção de algumas despesas efetuadas à Oficina do Concreto que decorreram de Convite.

- Se não foram precedidas de processo licitatório, a contratação, bem como a despesa, é ilícita, uma vez que o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 é claro ao afirmar que a contratação de serviços pela administração exige prévio procedimento licitatório.

13.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

13.8 JUDICIALIZAÇÃO: não.

14. NÚMERO DO PROCESSO: 002666-0200/15-9

14.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2015

14.2 DATA DO PARECER: 6 de julho de 2017

14.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 11 de julho de 2018

14.4 MUNICÍPIO: Porto Lucena

14.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal na pessoa do senhor Leo Miguel Weschenfelder (prefeito), contas julgadas irregulares.

14.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- 1) Ausência de processo licitatório em aquisição de bens (dispensa). Aquisição de material de limpeza e gêneros alimentícios no valor total de R\$ 11.296,14. Aquisição de material de expediente no valor total de R\$ 33.830,00. Aquisição de fraldas descartáveis no valor total de R\$ 22.140,00. Aquisição de pneus novos no valor total de R\$ 19.330,00. Cada uma das compras relatadas foi realizada junto a um único fornecedor.
- 2) Pagamento à maior na aquisição de bens sem licitação. Na aquisição de fraldas descartáveis houve pagamento à maior no valor de R\$ 5.424,13, passível de ressarcimento ao erário.
- 3) Além dos itens anteriores, na compra de pneus novos a municipalidade pagou à maior o valor de R\$ 1.726,00 em cotejo com os valores praticados via processo licitatório Tomada de Preços nº 06/2015.

- Tem-se crime de licitações, tipificado no “Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou

à inexigibilidade” da Lei nº 8.666/93, havendo fortes indícios de aquisição por meio de fracionamento licitatório.

- Tipifica o artigo 2º da Lei nº 8.666/93 – “As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”. Logo, a contratação direta é igualmente um gasto sem fundamento legal, o que é duplamente tipificado como crime de improbidade que gera prejuízo ao erário, conforme artigo 10 da Lei nº 8.429/92 (prejuízo ao erário). “IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”, bem como no artigo 1º do Decreto-Lei 201/67 “V – ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

14.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim

14.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, apenas civilmente, processo número 01818.000.935/2018. Não foi processado por crime de licitação.

15. NÚMERO DO PROCESSO: 002729-0200/14-0

15.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2014

15.2 DATA DO PARECER: 29 de março de 2016

15.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 22 de agosto de 2018

15.4 MUNICÍPIO: Rosário do Sul

15.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal na pessoa do senhor Luiz Henrique Oliveira Antonello, prefeito, contas julgadas irregulares.

15.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- 1) Contrato Emergencial nº 002/2014 com a empresa Tecnosistemas Sistemas de Computadores Ltda. para instalação, efetivação e manutenção de sistemas (softwares) destinados ao uso interno da administração e à disponibilização de informações na internet. Tal ajuste foi realizado para fins de evitar a descontinuidade dos serviços mencionados que eram prestados pela Dueto Tecnologia Ltda., os quais se encerraram em outubro de 2013. A citada empresa Dueto, entretanto, ao término dos aludidos contratos, apresentou proposta de contrato emergencial para manutenção dos serviços, sem custos – uma vez que os sistemas já estavam instalados – e com mensalidades no valor de R\$ 3.590,00. Em que pese tal fato, a auditada optou por firmar ajuste com a Tecnosistemas Sistemas de Computadores Ltda., acarretando um custo de execução de novos sistemas

da ordem de R\$ 44.860,00 e mensalidades com valores entre R\$ 6.290,00 e R\$ 8.080,00.

Violação aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.

- Administração pagou pelos novos sistemas com custos de manutenção e treinamento mais altos que os anteriores, para realizarem os mesmos serviços já efetivados pelos sistemas instalados pela Dueto, os quais poderiam continuar em utilização – sem novos custos de instalação e com menores custos de manutenção – caso fosse firmado contrato emergencial de acordo com a proposta ofertada por esta empresa.
 - Como se tratava de contrato emergencial, servidores da auditada produziram relatório técnico desaconselhando a contratação da Tecnosistemas Sistema de Informática Ltda. em vista da impossibilidade de integração total dos novos sistemas com os anteriores e do caráter emergencial da contratação, fato que poderia implicar a manutenção por apenas 180 dias dos novos sistemas contratados, caso a vencedora da licitação a ser realizada para estes serviços fosse outra empresa, o qual foi desconsiderado pelo gestor.
- Clara violação dos princípios da economicidade e eficiência.
- 2) Tomada de Preços nº 008/2014 para a contratação de sistemas de informática. Tal certame foi suspenso em razão da medida cautelar desta Corte exarada na Inspeção Especial nº 10765-0200/14-8 em virtude de debilidades no edital, tais como: restrição à competitividade, inadequações no sistema de pontuação técnica, dentre outras.
- A morosidade da administração em efetivar a licitação para o serviço em tela, somado aos erros verificados no edital do competitivo, obrigaram a realização de contratos emergenciais, situação esta que viola os princípios constitucionais da eficiência, economicidade e impessoalidade.
- 3) Pagamentos sem cobertura contratual. Ao longo de 2014 foram repassados R\$ 442.968,28 ao Hospital de Caridade Nossa Senhora Auxiliadora. Não foram apresentados, entretanto, quaisquer documentos que comprovem a celebração de contrato/convênio ou a prorrogação de ajustes anteriormente firmados, os quais dessem lastro aos pagamentos realizados no decorrer do referido ano. Violação ao artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/1993 e ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.
- Não há qualquer instrumento contratual que comprove a relação entre o poder público e o Hospital como forma de regular o vínculo, repasses e prever as devidas contraprestações.

15.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

15.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, mas apenas ação civil pública de improbidade, sem sentença ainda. Processo número 062/1.16.0001238-8. Não foi processado por crime de licitação.

16. NÚMERO DO PROCESSO: 001952-0200/14-5

16.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2014

16.2 DATA DO PARECER: 19 de dezembro de 2016

16.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 2 de abril de 2018

16.4 MUNICÍPIO: Cerro Branco

16.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal na pessoa do senhor Marlon Leandro Melchior, prefeito, contas julgadas irregulares.

16.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

Convênio com a Associação do Comércio e Indústria de Cerro Branco. Realização de repasses com ausência de apresentação de plano de trabalho. Impossibilidade de verificar se a aplicação do dinheiro se deu de acordo com o objeto do convênio.

- Violação do disposto no artigo 116 da Lei nº 8.666/93 – “§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I – identificação do objeto a ser executado; II – metas a serem atingidas; III – etapas ou fases de execução; IV – plano de aplicação dos recursos financeiros; V – cronograma de desembolso; VI – previsão de início e fim da execução do objeto da conclusão das etapas ou fases programadas; VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador; § 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes”.
- Logo, não foi observado requisito formal para que pudessem ser instituídos os repasses, tendo-se crime de improbidade que gera prejuízo ao erário, tipificado no artigo 10 da Lei 8429/92 – “XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”.
- 1) Convênio com a Sociedade Beneficente Silvio Scopel. Convênio firmado para atendimento ambulatorial e hospitalar e para manutenção de plantão e de emergência médicas. Ausência de autorização legislativa para o repasse de valores adicionais e não previsto na lei autorizadora do convênio, Lei Municipal nº 1.507 de 2014. Foi repassado o valor de R\$ 314.000,00 a mais do autorizado em lei.

- Foi repassado valor muito superior ao autorizado pela via legislativa. Logo, tem-se crime de improbidade que gera prejuízo ao erário em razão de uma despesa ilícita, o qual é duplamente tipificado, conforme artigo 10 da Lei nº 8.429/92 (prejuízo ao erário) – “IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”, bem como no artigo 1º do Decreto-Lei 201/67 – “V – ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.
- 2) Descumprimento à ordem cronológica de pagamento de credores. Contrariedade à previsão do artigo 5º da Lei Federal nº 8.666 de 1993. Desatendimento aos princípios da legalidade e impessoalidade. A administração atrasou sistematicamente o pagamento de despesas com telefonia, gerando a incidência de multa e de correção monetária. Constatou-se que os atrasos de tais pagamentos se deram quando havia disponibilidade financeira para a quitação no vencimento.
- 3) Aquisições fracionadas de peças e serviços de manutenção mecânica. Ausência de prévia licitação. Em alguns casos sequer houve procedimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Não foi realizada pesquisa de preços em algumas aquisições. Repetição do mesmo objeto e relevante valor total das compras evidenciam o fracionamento de despesas para evitar a obrigação de licitar.
- 4) Fracionamento de despesas de transporte de lixo seco. Foram emitidas seis notas de empenho no valor de R\$ 2.400,00 cada uma. Contratações sem licitação e sem procedimento formal de dispensa ou inexigibilidade.
- Violação do artigo 2º da Lei nº 8.666/93 – “Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.
- Sem o devido processo licitatório e sem que tenha havido o procedimento de dispensa e inexigibilidade, a despesa em questão não possui qualquer amparo legal. Logo, tem-se crime do artigo 89, da Lei nº 8.666, de 1993 e de improbidade administrativa que gera prejuízo ao erário e é duplamente tipificado, conforme artigo 10 da Lei nº 8.429/92 (prejuízo ao erário) – “IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”, bem como no artigo 1º do Decreto-Lei 201/67 – “V – ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

Foi instaurada Inspeção Especial para apurar atraso nas contribuições previdenciárias patronais e nos repasses das contribuições previdenciárias dos servidores municipais ao fundo

de previdência social e de assistência à saúde no município de Cerro Branco, tendo sido proferida a seguinte decisão: c) cientificar desta decisão ao Poder Legislativo e ao Sistema de Controle Interno do município de Cerro Branco, bem como à Procuradoria Regional da República da 4ª Região – PRR-4.

A Operação Transfer investiga o desvio de equipamentos públicos e de verbas na área da saúde e irregularidades no transporte escolar e na coleta de lixo do município. Também houve irregularidades dolosas na contratação dos serviços de transporte escolar e recolhimento e transporte de lixo, com a utilização de “empresas de fachada”, “laranjas” e lavagem de dinheiro. Ainda foram apurados desvios a partir do descontrole de repasses ao Hospital Beneficente Silvio Scopel.

16.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

16.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim. O sujeito chegou a ir preso. Sofre quatro ações cíveis coletivas de improbidade (006/1.17.0003206-5 e 006/1.19.0000618-1, 006/1.18.0002947-3 e 006/1.19.0000641-6, todas ainda sem sentença), mas não houve denúncia e ação penal específica por crime de licitação.

17. NÚMERO DO PROCESSO: 000927-0200/15-4

17.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2015

17.2 DATA DO PARECER: 19 de junho de 2017

17.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 29 de janeiro de 2018

17.4 MUNICÍPIO: Capão da Canoa

17.5 PESSOAS JULGADAS: Legislativo Municipal na pessoa do senhor Otavio Carmindo Teixeira, presidente da Câmara Municipal de Vereadores, contas julgadas irregulares.

17.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

Dispensa de licitação utilizada na aquisição de cestas básicas para o Programa de Alimentação do Servidor – PAS. (...) Contrato n. 017/2015. Carta-Convite n. 004/2015.

- a). Utilização de modalidade licitatória inadequada, por Carta-Convite, para a aquisição das cestas básicas, considerando que a despesa extrapolou o limite de R\$ 80.000,00 previsto no artigo 23, inciso II, alínea "a" da Lei Federal de Licitações. Prejuízo da competitividade do certame.
- b). Aquisição de cestas básicas por valores superiores aos pagos no âmbito da Administração Pública. Infringência aos artigos 3º, 15, inciso V, e 22, inciso II, "a", da Lei Federal n. 8.666/93 e a princípios administrativo-constitucionais.

- 1) Aquisição de cestas básicas, integrantes do Programa de Alimentação do Servidor, mediante dispensa de licitação aos preços unitários de R\$ 134,74 e R\$ 132,43, para os meses de janeiro e fevereiro, e, mediante ajuste firmado no Contrato nº 017/2015, ao preço unitário de R\$ 146,23 para os meses subsequentes.
- Inicialmente, tem-se crime de Lei de Licitações (nº 8.666/93) – “*Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
 - Violação do disposto no artigo 2º da Lei nº 8.666/93 – “*Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei*”.
 - Sem que tenha ocorrido o devido processo licitatório, a despesa é ilícita, tendo-se crime de improbidade tipificado por consequência.
- 2) Utilização de modalidade licitatória equivocada (Carta-Convite) para a aquisição das cestas básicas, uma vez que o limite previsto no artigo 23, inciso II, alínea a, não foi obedecido. Prejuízo à competitividade do certame.
- Não seria hipótese de uso da modalidade convite, pois excede o valor limite.
 - Violação dos princípios da isonomia, impessoalidade e legalidade.
 - Violação dos princípios da administração, sobretudo o da economicidade.
 - Violação do disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 – “*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 lhes são correlatos*”.

17.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

17.8 JUDICIALIZAÇÃO: ainda não houve qualquer denúncia por crimes de licitação. Há um Inquérito Civil aberto de número 02378.000.603/2018.

18. NÚMERO DO PROCESSO: 008083-0200/12-4

18.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2012

18.2 DATA DO PARECER: 21/01/2015

18.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 4 de setembro de 2017

18.4 MUNICÍPIO: Rolante

18.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal na pessoa do senhor Pedro Luiz Rippel, contas julgadas irregulares.

18.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

1) Inconformidades na contratação de assessoria jurídica. O contrato nº 019/2011, precedido de inexigibilidade de licitação, tinha como objeto a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica pelo senhor Marcos Alexandre Másera, em âmbito administrativo e judicial, a um custo mensal de R\$ 4.500,00. Conforme a Equipe de Auditoria, tais atividades deveriam ser realizadas por servidor ocupante de cargo efetivo, o que resultou em delegação indevida de funções e burla ao concurso público e outros ilícitos. Enquadramento no artigo 89, da Lei nº 8666.

18.7 REMESSAS MP: sim.

18.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, porém apenas Ação Civil Pública 070/1.15.0003747-0 julgada improcedente, não foi denunciado por crime de licitação.

19. NÚMERO DO PROCESSO: 1179-0200/13-4

19.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2013

19.2 DATA DO PARECER: 31 de agosto de 2015

19.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 7 de março de 2018

19.4 MUNICÍPIO: Dom Feliciano

19.5 PESSOAS JULGADAS: Sr. Dalvi Soares de Freitas (Prefeito – de 10/9 a 31/12/2013) – contas regulares, com ressalvas. Cláudio Lesnik (Prefeito – de 1º/1 a 9/9/2013) – julgamento desfavorável à aprovação de contas.

19.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

1) Dispensa indevida de licitação para contratação de empresa.

2) Contratação da empresa com dispensa de licitação de empresa com débito com a Fazenda Municipal de sua Sede.

3) Dispensa indevida de licitação na contratação da organização social denominada Associação de Saúde Dom Feliciano (Hospital São José, ex-Hospital Dom Sinésio Bohn) – ASDOMF, por meio do Contrato de Gestão nº 05/2013-D, porque a dispensa de licitação, prevista no artigo 24, inciso XXIV, da Lei Federal nº 8.666/1993, abrange os contratos de prestação de serviços relacionados no “Contrato de Gestão”, que a Organização Social

celebra com terceiros para executar o Contrato de Gestão. A escolha da organização social para a celebração deste, porém, deve ser submetida ao princípio da prévia licitação, em virtude da regra explícita do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

- Consolidar-se como crime de licitações, previsto na Lei nº 8.666/93 – “*Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
 - Ademais, trata-se de despesas contraídas sem a observância das normas atinentes ao processo licitatório. Logo, tratando-se de dispensa fora das hipóteses legais, trata-se de despesa não autorizada por lei, que enseja em prejuízo ao erário, o que tipifica outros ilícitos.
 - Inobservância ao inciso IV “d” do artigo 27 (artigo 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: IV – regularidade fiscal e trabalhista), bem como ao inciso III do artigo 29 (artigo 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: III – prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei), ambos da Lei nº 8.666/1993.
- 4) Liquidação e pagamento de despesa sem a prestação efetiva do serviço.
- A alínea C, do inciso I, do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, veda a antecipação de pagamentos – “vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço”.
 - Trata-se de crime constante na Lei 8.666/93 – “*Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei*”.
- 5) Inadequação da modalidade licitatória Tomada de Preços, para contratação de serviços de recolhimento e destinação final de resíduos sólidos. Nulidade da Tomada de Preços nº 7/2011, pois a administração deveria considerar o valor inicial estimado e as eventuais prorrogações para fins de determinação da modalidade licitatória. O que obrigava a escolha da modalidade de licitação do tipo Concorrência.
- a Lei nº 8.666/93 determina que sempre que a Administração desejar contratar algo, deverá fazê-lo com base no valor global do contrato, sem fracionamentos. Desta forma, tipifica a

mesma lei que, na hipótese em tela, deveria ter sido realizado processo licitatório na modalidade concorrência. Como foi considerado apenas os valores iniciais, sem as prorrogações, utilizou-se modalidade equivocada.

- 6) Falhas na execução dos Contratos de Fornecimento de Gasolina e de Óleo Diesel: ausência de procedimento licitatório para a contratação, termos aditivos em menos de um mês depois de firmado o contrato, situação de desequilíbrio econômico-financeiro não comprovada e pagamento de preço superior ao contratado.
- Tem-se crime de licitações, disposto na Lei nº 8.666/93 – “*Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei*”. Houve a modificação contratual sem a comprovação de que teve desequilíbrio econômico-financeiro. Ademais, não se enquadra nas hipóteses de alteração, pois o aumento do preço do combustível era previsível e foi em porcentagem insuficiente à modificação.
- Ademais, quanto à contratação sem o devido procedimento licitatório, tem-se crime da Lei nº 8.666/93 – “*Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.

19.7 REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

19.8 JUDICIALIZAÇÃO: sim, mas apenas ações de improbidade administrativa (número 007/1.17.0002792-0 e número 1.17.0001163-3, ambas ainda sem sentença). Não foi processado por crimes de licitação.

20. NÚMERO DO PROCESSO: 002004-0200/15-3

20.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2015

20.2 DATA DO PARECER: 18 de julho de 2017

20.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 12 de dezembro de 2017

20.4 MUNICÍPIO: Chuí

20.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal na pessoa do senhor Renato Hernandez Martins, prefeito, contas julgadas irregulares.

20.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- 1) Fracionamento de despesa evidenciada por sucessivas aquisições para objetos de mesma natureza e gastos não eventuais de demanda ordinária para a auditada. Burla ao procedimento licitatório regular ao utilizar a dispensa de licitação com fulcro no Inciso II do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993 (hipótese legal de dispensa) sem a correta formalização de pesquisa de preços. Ausência de planejamento com a não realização de licitação a partir de projeção dos gastos anuais históricos.
 - O gestor incorre no crime de licitações, tipificado pelo artigo 89 da Lei nº 8.666/93 – “*Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.
- 2) Prorrogação de prazo além do limite legal de vigência do Contrato n. 056/2013, relativo ao fornecimento de combustíveis. Desatenção ao disposto no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.
 - O gestor incorre no crime de licitações, tipificado pela Lei nº 8.666/93 – “*Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei*”.
- 3) Utilização do Contrato nº 056/2013, relativo ao fornecimento de combustíveis, para aquisição de outras mercadorias do mesmo fornecedor sem procedimento licitatório anterior (identificou-se diversas compras de produtos estranhos ao contrato, tais como: filtros de ar, lubrificantes, fluidos de freio, limpadores de para-brisas, entre outros, demonstrando a realização de gastos sem previsão contratual, sem licitação prévia e sem prévio empenho. Utilização de empenho emitido para aquisição de combustíveis para realizar despesas com outros itens de consumo. Falha no processamento de liquidação da despesa. Aquisição de óleo diesel aditivado (embora tenha sido licitada e contratada a aquisição de óleo diesel comum, ocorreu a reiterada compra de óleo diesel S10 aditivado, mais oneroso do que o óleo diesel licitado e contratado).
 - Preleciona o artigo 2º da Lei nº 8.666/93 – “*Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei*”.

- Logo, despesa contraída sem o devido procedimento licitatório e sem prévio empenho será, também, ilícita, pois não terá qualquer fundamento, o que é crime de responsabilidade duplamente tipificado no Decreto-Lei 201/67.
- 4) Contratação direta indevida para fornecimentos de cartões alimentação do Banrisul Serviços. Desatenção aos artigos 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.
- Violação do disposto no artigo 2º da Lei nº 8.666/93 – “Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.
- 5) Contratação direta de empresa recém-criada para transporte de mobiliários e documentos do Executivo. Execução deficiente do serviço demonstrada na falta de zelo para com os bens públicos transportados: (1) Pagamento total do serviço ainda que parte do objeto contratado não tenha sido executada; (2) Relação de parentesco entre o proprietário da empresa contratada e secretário Municipal; (3) Ofensa aos Princípios Constitucionais da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Eficiência.
- Quanto à execução deficiente: (1) Preleciona a Lei nº 8.666/93 – “Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”. “Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado”.
- 6) Contratação de empresa para captação e intermediação de verbas públicas junto a órgão governamentais. Ausência de interesse público na contratação.

20.7 REMESSAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

20.8 JUDICIALIZAÇÃO: não.

21. NÚMERO DO PROCESSO: 001919-0200/14-7

21.1 PERÍODO A QUE SE REFEREM AS CONTAS: exercício de 2014

21.2 DATA DO PARECER: 25 de abril de 2016

21.3 DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO: 31 de janeiro de 2018

21.4 MUNICÍPIO: Carazinho

21.5 PESSOAS JULGADAS: Executivo Municipal na pessoa do senhor Renato Süß, prefeito, contas julgadas irregulares.

21.6 IRREGULARIDADES QUANTO AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E POSSÍVEIS ENQUADRAMENTOS

- 1) Concessão de transporte coletivo urbano sem verificação de parâmetros de sua viabilidade econômico-financeira. Não obstante a existência de estudo para projeto básico da licitação (o qual estabelecia como razoável a tarifa de R\$ 2,58), a administração aceitou proposta da empresa vencedora com a tarifa de R\$ 1,65. A tarifa proposta era inferior à tarifa anteriormente praticada pela mesma empresa em concessão com o município, qual seja R\$ 2,40. Criação de risco social e econômico pela possível inviabilidade de se manter o contrato (8.1). Possibilidade de existência de superfaturamento (8.2). A sugestão de não aceitação da proposta pela Comissão de Licitação não foi aceita pelo prefeito municipal, que entendeu por decidir monocraticamente a questão – Gestor incorreu em afronta à norma licitatória, eis que a comissão é o órgão julgador do certame, não podendo ser substituída pela autoridade administrativa, mormente quando a decisão não contempla fundamentação de ordem técnica. Não observâncias, ainda, aos princípios da legalidade e da impessoalidade (8.3).
- No que se refere à vantagem não à vencedora do certame, não prevista no edital e vedada no ordenamento jurídico, tem-se: crime da Lei nº 8.666/93 – “Art. 92. *Admitir, possibilitar o/u dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei*”.
 - A recusa do gestor a aceitar o parecer da Comissão Licitante, ele próprio declarando a empresa em tela como vencedora do certame, viola os princípios da legalidade e impessoalidade, uma vez que é atribuição da Comissão o julgamento das propostas. Tem-se violação do disposto na Lei nº 8.666/93 – “Art. 44. *No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei. § 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos*

dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie à parcela ou à totalidade da remuneração. Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”.

21.7 REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO: sim.

21.8 JUDICIALIZAÇÃO: coincidentemente, este gestor chegou a ser processado pelo delito previsto no artigo 89 da Lei nº 8.666/93, em irregularidade em procedimento de inexigibilidade de licitação para a reforma de uma máquina motoniveladora Caterpillar, Modelo 120H, placa IKR 9432, série 05FM02602, nº C362702, pertencente ao município de Carazinho. Processo: 70057579732 (Nº CNJ: 0482600-52.2013.8.21.7000. Ação penal arquivada por ausência de justa causa, após o MP reconhecer que não existiam indicativos suficientes de que as contratações feitas pelo município para o conserto de motoniveladora Caterpillar se moldavam ao delito previsto no artigo 89 da Lei nº 8.666/93. Inquérito Civil número 00743.00001/2015 investigou eventual improbidade administrativa pela operacionalização do aterro sanitário, com contratações sem licitação. Ação Civil Pública 009/1.17.0004713-4 foi julgada parcialmente procedente e condenou o Senhor Renato pelos crimes tipificados no artigo 10, incisos II e XI, da Lei nº 8429/92. Nunca foi processado pelos demais crimes de licitação, cujos indícios estão apontados no parecer.

3.2 A INTERLOCUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO GAÚCHO E A JUDICIALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO ENVOLVENDO OS CRIMES DE LICITAÇÃO – ANÁLISE DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E DO TRATAMENTO CONFERIDO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Após a triagem realizada, é possível, agora, avaliar, com alguma dose de densidade, tanto a interlocução do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul com o Ministério Público gaúcho, ante os apontamentos do primeiro sobre potenciais situações de crimes

licitatórios, quanto como estão ocorrendo as judicializações (ou não) dos casos. Nessa senda, passa-se a tecer alguns apontamentos a partir das constatações que se fizeram possíveis.

É importante reiterar que o Tribunal de contas, como já se viu, desempenha papel fundamental na fiscalização dos gastos público e deve aferir a correta aplicação das verbas, verificando, ainda, se não houve desvio de finalidade e práticas criminosas, para zelar pelo uso eficaz e probo de recursos públicos. Justamente em razão disto, suas ações e estrutura não dependem dos outros Poderes, e o órgão tem autonomia e, destarte, competência para remeter seu parecer técnico ao Ministério Público, nas hipóteses de suspeitas de ilícitos penais durante a fiscalização das contas.

Além disso, as decisões da Corte de Contas possuem eficácia independente de confirmação pelo Legislativo. Nesse ponto, é importante que se diga que, no que se refere aos pareceres com indícios de crimes de licitação, muito embora em apenas um dos casos analisados não tenha sido constatada a realização desta remessa (processo número 55430200134), ainda assim causa certa preocupação e estranheza que, mesmo por amostragem, o resultado aponte na direção de que, também nos tempos atuais, existem casos de descumprimento ao Regimento Interno, nos quais os pareceres apontam, mais que indícios, verdadeiras provas do cometimento de ilícitos de licitação, e isso não é comunicado ao Ministério Público, afinal:

Art. 5. Compete ao Tribunal de Contas: (...) XIV – determinar, a qualquer momento, remessa de peças ao Ministério Público e às demais autoridades competentes, quando houver fundados indícios de ilícito penal e de atos de improbidade administrativa (BRASIL, 2000).

No que diz respeito aos crimes de licitação, apenas a atuação integrada criará capacidade de repressão a nível aceitável, motivo pelo qual a remessa é indispensável para fins de coercibilidade e eficiência mínima do sistema. Os esforços preventivos e repressivos anticorrupção exigem profundo comprometimento e engajamento que só a cooperação pode criar.

A atuação do controle externo, para cumprir seu desiderato e potencial, no que se refere à sua função de atuar como ferramenta anticorrupção, especialmente diante das características do fenômeno da corrupção (esmiuçadas no primeiro capítulo deste trabalho), terá de ocorrer, impreterivelmente, em conjunto com outros órgãos, e, também, em razão dos limites inerentes, hoje, de sua atuação. No caso de crimes de licitação, o diálogo precisa ocorrer, de maneira eficiente, a começar, no mínimo, com o Ministério Público, com a troca eficaz de dados e informações.

O relacionamento e a cooperação dinâmica e coordenada entre os órgãos, para a concretização dos objetivos e fundamentos da própria República, refletem harmonia dentro do pacto federativo, pois todos os órgãos e entes da federação nada mais são do que sustentáculos e instrumentos da Constituição, e, em alguma medida, precisam gestar juntos o interesse coletivo. Por outro lado, a falta de interlocução entre os órgãos de controle será entrave eterno ao combate à corrupção. Os diálogos institucionais e as contribuições recíprocas farão com que o controle, que é objetivo comum geral, nessa perspectiva posta anteriormente, cresça vertiginosamente. Essa comunicação pode, certamente, sedimentar o caminho para o combate à corrupção no Brasil.

Aqui, é possível aventar, como um resultado preliminar da pesquisa, o diagnóstico das necessidades de: (1) estabelecer mecanismos institucionais que possibilitem a efetiva e correta interação entre os órgãos de controle; (2) fomentar e planificar a interlocução, como eventos conjuntos, fóruns de controle da administração pública e ações agregadoras, nesse sentido; e, por fim, 3) desenvolver esse “intercâmbio institucional” para modernizar até mesmo os métodos de atuação.

Outra constatação que causa inquietação, no que se refere à atuação do Ministério Público, é a de que, dos 21 pareceres analisados, 5 não tenham tido qualquer tipo de judicialização, apesar de 4 terem tido remessa ao *parquet* para apuração. Isso equivale a afirmar que 24% dos casos não chegaram ao conhecimento do Poder Judiciário, consubstanciando uma considerável cifra oculta. Aqui talvez fosse o caso de aplicar uma investigação específica para entender o que ocorreu, o que não foi realizado em virtude da incompatibilidade de tempo e espaço, todavia é importante deixar o convite à reflexão e instigar o aprofundamento deste tipo de pesquisa, voltada à solução de problemas reais, como o de fluxo.

É importante também, a bem da verdade, quanto à interlocução, mencionar que, em julho de 2019, a fim de estabelecer formas de cooperação entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o Ministério Público do Estado do Rio Grande, as instituições gaúchas celebraram termo de cooperação técnica para acesso recíproco a dados informatizados, intercâmbio e compartilhamento de conhecimentos estratégicos ou de interesse mútuo e promoção, em conjunto ou separadamente, de atividades de capacitação.

O objetivo é partilhar informações e agir com soma de esforços. Segundo o documento, o MP poderá acessar dados contábeis coletados pelo TCE desde 1999 referentes à receita, despesa e balancete dos municípios, bem como as informações armazenadas no Processo de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão (ACD). Por sua vez, o Ministério

Público deve fornecer acesso *on-line* aos bancos de dados do seu sistema. A troca de informações deve ocorrer pelo Núcleo de Inteligência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (Nimp) e pelo Centro de Gestão Estratégica de Informação para o Controle Externo do TCE. A intenção de ações articuladas e atuação cada vez mais conjunta, compartilhada e com soma de esforços, precisa, de fato, ocorrer, para que se cogite mínima atuação anticorruptiva eficiente. É preciso um exercício e um esforço cotidianos para encarnar estes objetivos, pois não é tarefa simples fazê-los sair do papel. É evidente que a tecnologia e a formação conjunta dos agentes podem favorecer o compartilhamento e a articulação de procedimentos, mas o resultado coletivo será produto da inter-relação de cada uma das vontades individuais. Isso significa que vai depender de corresponsabilidade.

Cumprido salientar, sobre este ponto que, ao se atentar para as datas e visualizar os espaços de tempo transcorridos entre o período a que se referem as contas analisadas, as datas dos pareceres, as datas dos trânsitos em julgado, as datas enviadas ao Ministério Público, as datas nas quais o Ministério Público enviou ao Judiciário e, finalmente, a data do julgamento jurisdicional, nota-se extrema lentidão do sistema e, com isso, riscos de prescrição e ineficiência.

Com estas considerações, passa-se ao exame do tratamento conferido, pelo Tribunal de Justiça, aos casos que tiveram ou ainda têm chance de tutela e controle judicial.

3.3 AVALIAÇÃO POR AMOSTRAGEM DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL NO ÂMBITO DOS CRIMES DE LICITAÇÃO

A judicialização, no que diz respeito aos crimes de licitação, por meio de ação penal, ocorreu, com certeza, em apenas 10% dos casos estudado, ou seja, somente 2 dos 21 pareceres. No caso atinente ao município de Gramado dos Loureiros (TCE 002223-0200/15-0), houve denúncia pelo Ministério Público, que noticiou a prática de negociações levadas a efeito sem os devidos processos licitatórios ou mediante indevidas dispensa e inexigibilidade. A pesquisa conseguiu acessar o acórdão de recebimento da denúncia, datado de março de 2016, no qual foi, também, deferido pedido do órgão acusador de indisponibilidade de bem de um dos denunciados pela Câmara de julgamento. A movimentação processual mais recente traz que, em 2018, houve declínio de competência e remessa à origem, mas o número de origem (113/0.03.0000361-3), em que pese constar como processo vinculado, ao ser clicado

no sistema Themis, aparece como inválido, impossibilitando a averiguação da atual situação do processo por não se encontrar disponível para consulta.

No outro caso, ocorrido no município de Alvorada, o Ministério Público ofereceu denúncia por crimes de licitação. A peça exordial afirmou que o senhor J. C., então prefeito, dispensou e/ou inexigiu licitação fora das hipóteses previstas na lei e firmou convênios com entidade privada para beneficiar companheiros políticos, parentes e amigos. O secretário Municipal e sua esposa, bem como outras pessoas que ocupavam cargos em comissão na mesma Secretaria, eram membros da Associação com a qual o município firmou os convênios. Além da denúncia, foi proposta Ação Civil Pública (*Processo n.º 10700060460*). A denúncia foi recebida em 27.5.2010 e sobreveio sentença que condenou J. C. B., como incurso no artigo 89, caput, da Lei nº 8.666, de 1993, à pena de 6 anos e 8 meses de detenção, em regime semiaberto, e 50 dias-multa. Em sede de apelação, todavia, o Tribunal reformou a decisão e absolveu o réu do processo, explicando que, muito embora entendesse que o crime capitulado no artigo 89, da Lei nº 8.666/93 se trataria de delito formal (sendo dispensável qualquer resultado naturalístico para a sua consumação), teria de aderir ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (como visto anteriormente nesta pesquisa, no estudo da crítica da doutrina aos crimes de licitação, no capítulo anterior), que exige o dolo específico, não bastando, tão somente, o desatendimento formal da licitação. No caso, portanto, em que pese não realizada a licitação, não havia prova de que se originou de intenção fraudulenta, a qual não pode ser presumida.

Assim, é possível aferir que, nos dois casos nos quais existiram judicializações penais, os crimes de licitação restaram, até agora, sem punição estatal. Apesar de ser pequeno o substrato investigado, com a análise das judicializações, é possível afirmar, com certa segurança, que a postura da jurisprudência pátria – de exigir, para configuração do crime de licitação, previsto no artigo 89 da Lei nº 8.666/93, que ele deve estar associado com fins de proveito próprio do gestor público, prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito – faz com que os poucos casos, nos quais há efetiva denúncia por este tipo de delito, eles não sejam punidos, pois a comprovação de um especial fim de agir, consistente no dolo específico de causar dano ao erário, é de muito difícil comprovação, aparentemente na contramão da intenção legislativa, em postura quase que ativista, que facilita a dispensa do indispensável e realiza desconstrução forçada do tipo penal, na contramão igualmente da eficácia do incipiente sistema anticorrupção brasileiro e da própria guarda da Constituição Federal, como já se referiu anteriormente, no capítulo anterior, ao estudar os crimes da Lei 8.666./93.

De outra banda, a constatação de que em 16 dos 21 casos estudados foram ajuizadas ações cíveis de improbidade, mostra que cerca de 80% dos casos tiveram algum tipo de judicialização (ainda que não a ação penal cabível por crime de licitação) e, assim, chegaram, de alguma forma, ao conhecimento do Poder Judiciário. Tendo em vista o foco desta pesquisa nos crimes de licitação, não foram analisadas cada uma dessas ações, apesar de a triagem ter averiguado se já havia ou não sentença e em qual sentido ela era; isso foi feito apenas para fins de completude da investigação e não de análise de resultados.

Sobre a judicialização também é possível notar que a pesquisa parece confirmar os dados de que o Brasil prende mal, e ir ao encontro da mais recente estatística oficial do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) no que se refere aos crimes relacionados a fenômenos corruptivos, especialmente contra a Administração Pública – de que apenas 0,1% da população carcerária está presa por este tipo de ilícito –, evidenciando que talvez seja preciso reconstruir a culpabilidade de ato puro, pois as condutas mais “sofisticadas” não estão chegando ao conhecimento do sistema, ainda que gravíssimas. É impossível não notar a seletividade do sistema penal (embora não estrutural) na não criminalização do autor, que, nos casos dos crimes de licitação, vale dizer, não está em situação redutora do âmbito de determinação, muito pelo contrário. Mais uma vez há inegável constatação prática de resquícios absolutista de impunidade dos governantes, impossibilitando que seja feita justiça quando ela deve ser realizada contra os poderosos e, demonstrando, até mesmo, baixa vinculação dos governantes e do “alto escalão” à própria legalidade, em que pese, como analisado nos capítulos anteriores, especialmente na parte dos marcos legislativos e no estudo da Lei nº 8.666, de 1993, não pareça que esta seja a vontade do Estado, embora a constatação da falha ética da seletividade seja evidente com a pesquisa, que tentou demonstrar seus contornos.

Outra apuração relevante é de que, inegavelmente, os crimes de licitação são fenômenos corruptivos, uma vez que foram ajuizadas ações cíveis de improbidade em 80% dos casos. Isso permitiu, em alguma medida, identificar as relações entre corrupção e crimes licitatórios. Também foi possível visualizar os ilícitos mais cometidos, o que pode ser útil para diversos fins, e, nesse ponto, podem ser extraídos subsídios para formação de novos agentes públicos, a fim de se criar uma nova cultura e uma nova geração mediante a educação anticorrupção. Os dados também podem auxiliar políticas públicas e privadas de enfrentamento, o que é muito importante, pois hoje já se pode falar em reconhecimento do *direito a se viver em um mundo livre de corrupção*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho - através dos métodos indutivo, empírico e bibliográfico e dos procedimentos técnicos bibliográfico, documental e com estudo de caso - pretendeu contribuir, tanto da agenda acadêmica da corrupção, quanto com a erradicação desta patologia, auxiliando no avanço do controle e das perspectivas para enfrentamento. O primeiro capítulo da pesquisa tentou superar a preocupação científica tardia que teve o tema e contornar o conceito de corrupção. Para isso, foram compiladas e explicadas cada uma de suas principais características, que são multifacetariedade, plasticidade e complexidade, constante evolução e criatividade, desenvolvimento, universalidade, retroalimentação, viralidade, furtividade e potencialidade danosa. A abordagem conceitual também tratou do custo, impacto e da tolerância à corrupção, bem como de sua relação com os direitos fundamentais e com a democracia. A corrupção causa rompimento duplo: daquele que corrompe com o pacto social vigente e daquele que sofre a corrupção com a crença no pacto. A patologia ameaça o meio ambiente e a própria vida em sociedade, na medida em que desafia a conservação de conquistas civilizatórias, principalmente por causar vulnerabilidade da forma de governo. A corrupção impede a redução da pobreza e o combate à fome, reduz a qualidade de vida, gera a inefetividade de direitos sociais e a ineficiência da própria administração pública.

Ao final da primeira parte do primeiro capítulo, para aprofundar o estudo, fez-se uma breve análise epistemológica e abordou-se o valor honestidade, em razão da natureza do fenômeno da corrupção e por existirem conceitos laicos, de caráter quase que universal, que inspiraram as mais avançadas legislações humanistas ao redor do mundo e possibilitaram um estudo de ética e moral, sem romper com o caráter técnico, civil e científico do discurso. Sustentou-se que há um núcleo rígido nos princípios humanos norteadores de paz, progresso e avanço civilizatório que não podem ser relativizados, quando o assunto é a manutenção dos arranjos sociais humanos. Não é possível superar o problema da corrupção sem desenvolver ética e honestidade. A pesquisa acadêmica precisa se ocupar disso.

Na segunda parte do primeiro capítulo, a investigação foi sobre o interesse público e como a corrupção deteriora a Administração Pública. Falou-se, então, da própria Administração Pública e, logo em seguida, da consagração constitucional, de 1988, da honestidade no exercício das funções públicas como um dos principais valores a serem perquiridos e cultivados pelo Estado. Foi exposto o panorama brasileiro e, por fim, a normatividade jurídica pátria pertinente ao tema. A legitimidade do poder está intimamente

atrelada à capacidade da Administração Pública de concretizar anseios sociais, com o atendimento efetivo dos fins estatais. Existe um direito fundamental subjetivo à boa administração; corrompê-la deforma a ordem jurídica e adoenta o Estado de Direito. As causas do fenômeno da corrupção como defraudadora da administração pública, no Brasil, são muito profundas. A corrupção teima em tentar transformar a Administração Pública brasileira em um grande crime organizado institucionalizado, desde o surgimento do país. Por outro olhar, o que vem acontecendo no país não pode ser chamado de Administração Pública. O funcionamento adequado da engrenagem estatal é direito fundamental e bem jurídico de elevada proteção constitucional que reclama efetiva e digna tutela.

O segundo capítulo começou com a exposição da finalidade de um dos institutos jurídicos mais indispensáveis ao resguardo do interesse coletivo – que deve atender tanto à administração quanto à população – e que é responsável pela execução da despesa pública: a licitação. Depois do propósito, a pesquisa identificou e estudou os princípios específicos das licitações, bem como todo o tratamento legislativo e doutrinário delas no Brasil, ao longo da história recente. O apogeu dos marcos normativo sobre licitação, no Brasil, foi a publicação da Lei nº 8.666, em 1993, e, ainda que não tenha se pretendido o esmiuçamento total dela, foram trabalhados os tipos e modalidades de licitação, para melhor entendimento dos crimes objeto desta dissertação. Tratou-se, também, de forma crítica, da legislação extraordinária, que está em vigência em função do contexto atual de pandemia, para exaurir a abordagem normativa com contemporaneidade.

O capítulo encerrou-se com os crimes de licitação, que foram tratados como modalidade de corrupção. A abordagem começou com o dever de proteção dos objetivos e fundamentos da própria República, que são violados diante de crimes de licitação, sem rompimento de nexo de causalidade, e com a crítica à fraca proteção, diante da importância dos bens jurídicos envolvidos. Depois foram tratados um a um todos os tipos penais da Lei nº 8.666, de 1993, com exemplos práticos, para facilitar a compreensão. Diagnosticou-se a necessidade de fortalecimento do sistema para enfrentar crimes praticados nas licitações e que a própria vinculação dos governantes à ordem é um processo histórico, em difícil construção, que ainda precisa ser conquistado.

O terceiro capítulo abordou, primeiramente, o controle externo e a atuação da Corte de Contas, fundamental no combate à corrupção, mas que depende do desempenho concatenado de todas as engrenagens do sistema para operar como verdadeiro instrumento da Constituição e ferramenta anticorrupiva. Para fundamentar críticas e exames, com base na análise empírica, o trabalho investigou os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas, no

transcorrer de um ano, por meio da coleta de decisões no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), no campo “Consultas”; item “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”, com os filtros de pesquisa: “Trânsito em Julgado TCE-RS >= 25/8/2017” e “Trânsito em Julgado TCE-RS <= 25/8/2018”; “Esfera: Municipal”; “Natureza da Decisão: Contas Irregulares”. As decisões foram submetidas aos parâmetros de análise para investigação qualitativa com o intuito de determinar (1) se foi cumprido o preceito do artigo 5º, inciso XIV, do Regimento Interno do órgão de controle – o qual estabelece seu poder de determinar, a qualquer momento, remessa de peças dos autos atinentes ao controle realizado, ao Ministério Público e às demais autoridades competentes, quando houver fundados indícios de crimes de licitação –; e (2) se, posteriormente, o caso foi judicializado e qual o tratamento conferido, a ele, pelo Tribunal de Justiça gaúcho. Foram fixados parâmetros e analisadas exaustivamente 21 decisões, identificando as irregularidades quanto aos procedimentos licitatórios, os possíveis enquadramentos, a interlocução da Corte de Contas com o Ministério Público e a judicialização (ou não) dos casos.

Dos 21 (vinte e um) casos analisados, 5 (cinco) não chegaram ao conhecimento do Poder Judiciário, apesar de 4 (quatro, desses que não chegaram) terem tido remessa ao *parquet* para apuração. Apenas 2 (dois) foram tratados como crimes de licitação, com o ajuizamento das ações penais pertinentes, apesar da demonstração acima de incidência inequívoca dos tipos penais da Lei 8.666, e ambos restaram sem punição.

O compartilhamento de dados e informações, com diálogo institucional, ressalva-se, não terá futuro se a jurisprudência não maturar posicionamento no sentido de enfrentamento à corrupção, incorporando a importância da erradicação da criminalidade governativa, para a concretização do mínimo existencial vital e dos direitos fundamentais sociais. O sistema precisa funcionar observando critérios mínimos administrativos (como controle interno e externo, responsabilidade efetiva de maus gestores, participação social, prestação de contas e transparência) se pretende evoluir, pois todos esses processos são indispensáveis para evitar a corrupção.

A saúde de uma sociedade mede-se pela capacidade dela de bem comum. Quando a evolução social dificulta a realização das pessoas e do bem comum, há patologia. É inegável, portanto, também, nesse sentido, o diagnóstico patológico, com base nos dados extraídos do trabalho. O sistema jurídico, ao que tudo indica aqui, têm tido dificuldades para dar conta da complexidade na qual atua, e a proteção é deficiente no controle de bens, que, como se viu ao estudar a finalidade da licitação, são de elevada proteção constitucional, configurando um

direito penal não funcional, nos casos de crime de licitação, que não garante nível aceitável de proteção aos bens tutelados pelos tipos penais da Lei nº 8.666 de 1993.

A criminalidade licitatória conta, na prática, com alta tolerância do sistema, e a discussão sequer passa pelo incremento do poder punitivo ou pela expansão penal, pois, desde 1993, a Lei nº 8.666 tutela penalmente os bens jurídicos violados nos crimes licitatórios. O que não ocorre é a aplicação da lei, e é impossível não refletir nesse ponto: A quem se dirige o direito penal? Como vincular as classes que possuem poder administrativo e de “fazer” o sistema? Até quando serão as classes dominantes que definirão o que é ou não delito? O quão distante estamos de tempos sombrios? O quanto é simbólico nosso ordenamento jurídico?

Todas são perguntas para as quais este trabalho não tem respostas exaurientes, mas pretendeu contribuir. Sem a erradicação da corrupção não haverá a concretização do mínimo existencial vital e dos direitos fundamentais sociais, tampouco qualquer tipo de progresso social, redução de desigualdades e paz. É necessário criminalizar efetivamente afrontas aos bens jurídicos coletivos. As condutas lesivas das altas classes poderosas precisam ser vinculadas.

O impulsionamento ao dever ser, no caso desse tipo de criminalidade, perpassa, certamente, pela mudança desse panorama. É preciso levar em conta que este tipo de delinquência não é como a comum e convencional, pois, sem entender o fenômeno, não é possível combatê-lo e, por isso, discorda-se (com todo respeito) - embora sempre um autor precise ser lido dentro de seu contexto - de Bobbio, quando afirma que o fascista fala muito em corrupção, pois ignorá-la só beneficia a pobreza, a fome e o terror. Superar esse preconceito com o assunto também é fundamental para o avanço do tema e, com isso, do efetivo combate.

A política criminal, voltada para a proteção dos bens jurídicos coletivos, é pressuposto *sine qua non* à criação de igualdade de oportunidades, políticas públicas e gestão competente, que promova a efetivação dos direitos sociais, pois, sem a erradicação da patologia da corrupção, o Estado não tem condições mínimas de funcionar. Por fim, tanto o Ministério Público quanto o Judiciário parecem possuir garantias de atuação para superar a incapacidade de uma democracia frágil de assegurar condições favoráveis ao controle social.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos – Cebrap**, n. 73, 2005.

ADES, A.; DI TELLA, R. Rents, competition and corruption. **American Economic Review**, v. 89, n. 4, p. 982-993, 1999.

ALVES, José Cláudio Souza. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias: APPH-Clio, 2003.

ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. **The pursuit of absolute integrity**: How corruption control makes government ineffective. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de. **Intervenção penal nas licitações**. 2012. 307 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

ARENDT, H. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARBOSA, Lívia. **O jeitinho brasileiro**. 10. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

BARBOSA, Rui. **A Constituição de 1891**. Obras completas. v. XVII, tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

BARÔMETRO GLOBAL DA CORRUPÇÃO. **Portal EBC**. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/barometro-global-da-corrupcao>. Acesso em: 12 maio 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

BECK, Ulrich. **La società cosmopolita**. Prospettive dell'epoca postnazionale. Roma: Il Mulino, 2003.

BECK, Francis Rafael. Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica **Flexibilização das garantias**. São Paulo: IBCCRIM, 2004.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção** – um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BIASON, R. C.; LIVIANU, R. (org.). **A corrupção na História do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019. 268 p. V. 1.

BIASON, Rita de Cássia. **Breve história da Corrupção no Brasil**. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/viewFile/62764/60910>. Acesso em: 6 out. 2020.

BIDERMAN, Rachel *et al.* **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/Guia-de-compras-publicas-sustent%C3%A1veis.pdf.

BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 206-2.012.

BITENCOURT, Cesar Roberto. **Tratado de Direito penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Blanch, 2003.

BOBBIO, Norberto. **L'età dei Diritti**. Torino: Einaudi, 1990.

BOLETIM IBCCRIM, São Paulo, ano 15, n. 179, p. 19, out. 2007.

BORREGO, L. *et al.* La corrupción, la gran enemiga. **Arquivo Kindle**, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 56. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, Institui Normas Para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá Outras Providências. Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 6 out. 2020.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público – RSP/Enap**, v. 50, n. 4, out./dez. 1999.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corrupção: uma perspectiva da filosofia da linguagem para o seu enfrentamento. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 220, p. 13-28, out./dez. 2018.

CABRAL, Dilma. Fontes para uma história política-institucional: a experiência do Arquivo Nacional e a memória da administração pública brasileira. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH*, 26., 2011. São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2011.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. O controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas: análise das recentes decisões do tribunal de justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, SC, v. 25, n. 10, p. 56-71, jan./abr. 2020.

CAMPOS, F. D. A. O.; PEREIRA, R. A. Corrupção e ineficiência no Brasil: uma análise de equilíbrio geral. **Estudos Econômicos**, São Paulo, SciELO Brasil, v. 46, n. 2, p. 373-408, 2016.

CÂNDIDO, A. O significado de Raízes do Brasil. *In: HOLLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil***. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARDOZO, José Eduardo Martins. Ainda sobre a possibilidade de leis estaduais e municipais em matéria de licitação. *In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – RBDCA***, Centro de Ensino Superior de São Gotardo, v. 3, n. 2 2016. ISSN 2446-5658.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo. Uma discussão conceitual. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 2, 1997.

CASTRO, Bruna Azevedo de M.; PRADO, Luiz Regis. Doutrina, Direito Penal, Delito licitatório e bem jurídico-penal: algumas observações. *In: **Revista dos Tribunais***, v. 957, jul. 2015.

CGU. Controladoria Geral da União. **Ser honesto é legal! 10º Concurso de Desenho e Redação. Trabalhos vencedores**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/programas/desenho-redacao/edicoes-antiores/caderno-web-2018-19-06-2019.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

COHN, A. *et al.* **Civic Honesty across the Globe**. University of Zurich, 2018. (mimeo).

COMTE-SPONVILLE, André. **Pequeno tratado das grandes virtudes**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

CORRUPTION AND INEQUALITY. **How Populists Misperceive People**. Disponível em https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_inequality_how_populists_misperceive_people. Acesso em: 11 out. 2020.

CORTELLA, Mario Sérgio; BARROS FILHO, Clóvis de. **Ética e vergonha na cara**. Campinas, SP: Papyrus, 2014.

CUENCA, Carlos Guillermo Castro. **La corrupción en la contratación pública en Europa**. Salamanca: Ratio Legis, 2009. p. 27.

CUNHA, Martin Vasques da. **Como se manter íntegro em um mundo corrompido?** São Paulo: Campinas, 2007.

CUNHA, Rogério Sanches. **Fraude em licitações e superfaturamento:** características e concurso de delitos. 18. jul. 2018. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2018/07/18/fraude-em-licitacoes-e-superfaturamento-caracteristicas-e-concurso-de-delitos/>. Acesso em: 11 out. 2020.

CUSSON, Maurice. **Criminologia.** Lisboa: Casa das Letras, 2010.

D'AVILA, Fabio Roberto. **Meias reflexões sobre o estado atual do Direito penal brasileiro da descriminalização.** Rio de Janeiro: Luam, 1996.

DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção.** Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

DALLARI, A. de A. **Aspectos jurídicos da Licitação.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, A. de A. Sem planejamento orçamentário, licitação não evita corrupção. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 fev. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2JBPaiN>. Acesso em: 18 jun. 2020.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DEMIER, F.; HOELEVER, R. (org.). **A onda conservadora:** ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 299.

DÍAZ, Gerardo Landrove. **El nuevo Derecho Penal.** Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009.

DOWRKIN, Ronald. O que é uma vida boa? **Revista Direito GV**, n. 14, jul./dez. 2011. (Trad. Emilio Peluso Neder Mayer e Alonso Reis Freire).

DUBBER, Markus D. Criminal Law in Comparative Context. *In: Journal of Legal Education*, v. 56, n. 3, 2006.

DURKHEIM, Émile. **Las reglas del método sociológico.** España: Ediciones Folio, 1999.

DUTRA, Pedro. **Lições do império sobre licitações.** Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infraestrutura-e-contratos/licoes-do-imperio-sobre-licitacoes-16122019. Acesso em: 1º out. 2020.

FERREIRA, Patrícia Elisabeth. **A honestidade como valor moral:** uma construção possível e necessária na escola. 2018. 186 f. Dissertação (Mestrado) – Unesp, Programa de Pós-Graduação em Docência para a Educação Básica, Faculdade de Ciências, *Campus* Bauru, SP, 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FILGUEIRAS, F.; ARAÚJO, M. M. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. *In*: CUNHA, I. F.; SERRANO, E. (coord.). **Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas mediáticos e enquadramentos legais**. Lisboa: Alethêia, 2014.

FILGUEIRAS, F. (org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 63-82.

FILGUEIRAS, F. *et al.* Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. **Revista de C. Humanas**, v. 10, n. 2, p. 318-334, jul./dez. 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, 2009.

FILHO, Vicente Greco. O combate a corrupção e a lei de responsabilidade de pessoas jurídicas (Lei nº 12.846, de agosto de 2013). **Revista Jurídica**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 15-30. 2016.

FINLEY, M. I. **Economia e sociedade na Grécia Antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Acervo Digital**. São Paulo, 1987. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9866&keyword=ferrovia&anchor=4290107&origem=busca&originURL=&pd=3dfa58a6d03982600e47177c60da261e>. Acesso em: 10 out. 2020.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

FRAGA, Erica. Estudos revelam como a corrupção prospera e funciona. **Folha de São Paulo**, 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/05/1773117-estudos-revelam-como-a-corrupcao-prospera-e-funciona.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2019.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Instituições de Direito civil**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FRATTON, Elisângela Furian. **A dignidade da pessoa humana e o fenômeno da corrupção do Brasil**. 2014. Disponível em: http://unisc.br/editora/as_multiplas_faces_red.pdf.

FREUD, Sigmund. Análise terminável e interminável. *In*: **Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud**. Rio de Janeiro: Imago, 1980. Vol. 23.

FRIEDMAN, Lawrence M. **A History of American Law**. New York: Touchstone, 2001.
FRIEDRICH, Carl J. **Constitutional Government and Democracy: theory and practice in Europe and America**. Boston: Blaisdell, 1978.

FURTADO, Lucas R. A comunidade internacional e a corrupção transnacional: raízes para combater a corrupção. **Revista da Controladoria-Geral da União**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 43-60, dez. 2006.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Doctrina aristotélica de la justicia**. México: Unam, 1973.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrolo**: o que a globalização está fazendo de nós. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

GRAY, Cheryl W.; KAUFMANN, Daniel. Corrupção e Desenvolvimento. **Finanças & Desenvolvimento**, mar. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/viewFile/62765/60912>. Acesso em: 08/08/2020.

GUIMARÃES, J. Sociedade civil e corrupção. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.

HABERMAS, Jürgen. **Faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

HEINEMANN, F. **A filosofia no século XX**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

HEREDIA, Thais. 62% dos brasileiros não acreditam nas instituições do país, diz pesquisa. **Globo.com**. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/blog/thais-heredia/post/62-dos-brasileiros-nao-acreditam-nas-instituicoes-do-pais-diz-pesquisa.html>. Acesso em: 26 abr. 2019.

HERNANDEZ, Pedro Petronillio. **Combate à corrupção no Brasil**: análise sob a ótica da economia da corrupção. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/6-concurso-2011.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016.

HOEK, L. V. D.; PYRC, K.; JEBBINK, M. Identification of a new human coronavirus. **Nature Medicine**, v. 10, p. 368-373, 2004.

HUERTAS, Emiro Sandoval. **Sistema penal y criminología crítica**. Bogotá: Temis, 1985.

INCONTRI, Dora. **Pestalozzi, Educação e ética**. São Paulo: Scipione, 1996.

JAEGER, Werner. **Paideia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

JAKOBS, Günther. **Sobre la normatización de la dogmática jurídico-penal**. Madrid: Janeiro: Agir, 1982.

JÚNIOR João Farias. **Manual de criminologia**. Curitiba: Editora Educa, 1990.

JÚNIOR, E. F de Andrade. Epítome sobre a licitação como instrumento da corrupção. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, 16(2), p. 402-422, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v16i2.481>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010.

KADANUS, Kelli. População carcerária triplica em 20 anos; só 11% são presos por crimes contra a pessoa. **Gazeta do Povo**. Brasília, 14 fev. 2020 Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/populacao-carceraria-triplica-brasil-2019/> Acesso em: 16 jun. 2020.

KADISH, Sanford H. **Blame and Punishment**. New York: Macmillan, 1987.

KANT, Immanuel. **Fundamentación de la Metafísica de los Costumbres**. México: Porrúa, 1977.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. “Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.” **Working Paper**, Washington: World Bank Policy Research, n. 3.630, May. 2005. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=718081> or. DOI: 10.2139/ssrn.718081.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1991. p. 33.

LAMBSDORFF, J. G. Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries? *In*: ROSE-ACKERMAN, S. (ed.). **International handbook on the economics of corruption**. Cheltenham, England: Edward Elgar, 2006. p. 3-51.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MORAES, Maria Valentina de. Relações entre Estado, Administração Pública e sociedade: a corrupção como fenômeno multicultural e a afetação dos direitos fundamentais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 18, n. 74, p. 175-192, out./dez. 2018.

LEAL, Rogério Gesta. **A responsabilidade penal do patrimônio ilícito como ferramenta de enfrentamento da criminalidade**. Porto Alegre: FMP, 2017. Disponível em: <http://www.fmp.edu.br/servicos/285/publicacoes/>. Acesso em: 22 maio 2020.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, conseqüências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. **Tempos de (des)ordem**: limites de contenções. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/rogerio-gesta-leal-tempos-desordem-limites-contencoes>. Acesso em: 4 jun. 2020.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Efeitos predatórios da corrupção no mercado e na sociedade civil: alguns indicadores. *In*: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 116, p. 467-496, jan./jun. 2018. DOI: 10.9732/P.0034-7191.2018V116P467.

LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 8, n. 3, p. 8-14, 1964.

LEYS, C. What is the problem about corruption? **The Journal of Modern African Studies**, Cambridge: Cambridge University Press, v. 3, n. 2, p. 215-230, 1965.

LIMA, Antonêudo Ribeiro. **Corrupção e meritocracia na administração pública brasileira**. Disponível em: <http://www.esg.br/images/2012/LIMA.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016.

LUHMANN, Niklas. **La Ciencia de la Sociedad**. Barcelona: Anthropos, 1996.

MACIEL, F. G. **O combate à corrupção no Brasil: desafios e perspectivas**. In: CONCURSO DE MONOGRAFIAS E REDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 1., 2005. Brasília, DF, 2005.

MASTER, Roger D. **The Political Philosophy of Rousseau**. Princeton, New Jersey; Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 2004.

MAX, Diogo. Veja a repercussão internacional das prisões da Lava Jato. **Exame**. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/veja-a-repercussao-internacional-da-prisoes-da-lava-jato/>. Acesso em: 3 maio 2019.

MAXIMILIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

MICHELS, Robert. **Los partidos políticos: um estudo sociológico de las tendencias oligarquicas de la democracia moderna**. Trad. Enrique Molina de Vedia. Buenos Aires: Amarrortu, 2001.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Corrupção pública: uma pandemia nacional**. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/521-corrupcao-publica-uma-pandemia-nacional.html>. Acesso em: 11 out. 2020.

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MONTELLANO, Óscar F. Contreras; SALAZAR, Hugo Torres. **Violencia, Seguridad y Estado de Derecho**. México: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, 2016.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessário a educação do futuro**. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Unesco, 2003.

MOCCIA, Sergio. **Il diritto penale tra essere e valore: funzione della pena e sistematica teleológica**. Roma: Edizioni Scientifiche Italiane, 1992.

NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008. p. 131-132.

NIETZSCHE, F. **Así habló Zaratustra**. Terceira parte. “Das tábuas velhas e novas”. Aforismo 7. Trad. Andrés S. Pascual, [1884?]. p. 283.

OLIVEIRA, Celmar Corrêa de *et al.* Interdisciplinaridade nos cursos de Administração Pública e Gestão Pública no Brasil: uma análise conceitual. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO*, 2., 2. ed., 2018, Santa Catarina. **Anais [...]**. Santa Catarina: Cidesp, 2018. p. 2.345-2.363.

OLIVEIRA, Regiane. Por trás do verdadeiro mecanismo de corrupção do Brasil. **El País**, São Paulo, 29 mar. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/28/politica/1522247105_599766.html. Acesso em: 06 set. 2020.

PEDRA, Anderson. **Coronavírus e contratação direta**: para além da área de saúde. (Série especial: licitações em tempo de crise). 2020. Disponível em: https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=16039&n=coronav%C3%ADrus-e-contrata%C3%A7%C3%A3o-direta:-para-al%C3%A9m-da-%C3%A1rea-de-sa%C3%BA. Acesso em: 29 jun. 2020.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

PESTALOZZI, Johann Heinrich. **Kleine Schriften zur Volkserziehung und Menschenbildung**. Bad Heibrunn: Klinkhardt, 1983.

PITCH, Tamar. **La società della prevenzione**. Roma: Carocci, 2006.

PORTAL de Compras do Governo Federal. Disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/18/Processos/>. Acesso em: 11 set. 2020.

PRADO, Luiz Régis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Prima Facie. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

RAI, Tage S. Honesty and selfishness across cultures. **Science**, v. 365, Issue 6.448, p. 40-41, jul. 2019. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/365/6448/40.6>. DOI: 10.1126/science.365.6448.40-f.

RAMOS, Rivera Efrén. Violence and the law: notes under the influence of an extreme violence. *In: SEMINARIO EN LATINOAMÉRICA DE TEORÍA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA – SELA*, 27., 2003. **Paper**. 2003. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/27. Acesso em: 6 jun. 2018.

REIS, Luciano Elias. Inovações legislativas nas contratações administrativas para a incrementação da responsabilidade socioambiental por intermédio do fomento da pesquisa científica e tecnológica. *In: SEMINÁRIO ÍTALO-BRASILEIRO EM INOVAÇÕES REGULATÓRIAS EM DIREITOS FUNDAMENTAIS, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE 5.*, e EVENTO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA UNIBRASIL, 1., 2011. Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Negócios Públicos, 2011. p. 115-146.

RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e personalismo: a gênese das práticas de corrupção no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI)*, 19., 2010, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza,

jun. 2010. Disponível em:
<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3324.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

RIBEIRO, Ivan César. **O combate à corrupção no Brasil**: desafios e perspectivas. I Concurso de Monografias e Redações Controladoria Geral da União. São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/1-concurso-monografias-2005.pdf>. Acesso em: 6 out. 2020.

RIBEIRO, Haroldo V. *et al.* The dynamical structure of political corruption networks. **Journal of Complex Networks**, v. 6, Issue 6, p. 989-1.003, Dec. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/comnet/cny002>.

RIOS, J. A. A fraude social da corrupção. *In*: LEITE, Celso Barroso (org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte. Autêntica Editora, 2017.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, a. VIII, n. 10, jun. 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **L'âge de l'autogestion**. Paris: Le Seuil, 1976.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government**. Causes, consequences and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSSITER, Clinton L. **Constitutional Dictatorship**. Crisis government in the modern Democracies. New York: Princeton University Press, 1988.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discours sur l'économie politique**. Paris: Gallimard, 1994.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal**: Parte General. Madrid: Civitas, 1997.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal**: Direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

SAFLATE, Vladimir. **A verdadeira corrupção**. Disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2018/09/a-verdadeira-corrupcao.shtml>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça em Kant**. Belo Horizonte: UFMG, 1986.

SAMPAIO, Alexandre Santos. A (des)necessidade da tipificação penal de condutas cometidas em processos licitatórios. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 5 set. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/51364/a-des-necessidade-da-tipificacao-penal-de-condutas-cometidas-em-processos-licitatorios>. Acesso em: 5 set. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico**: manual de implantação, operacionalização e controle. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: parte geral. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SBARDELLOTTO, Fábio Roque. **Condições e possibilidades de constituição de políticas públicas a partir da experiência da Operação Lava Jato enquanto enfrentamento da corrupção envolvendo a responsabilidade da pessoa jurídica no Brasil**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2415>.

SCHOPENHAUER, A. **Sobre a filosofia universitária**. Tradução Marcio Suzuki. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SEIDL, Antonio Carlos. Como ficou – Ferrovia Norte-Sul. Procurador vê superfaturamento, mas não faz denúncia no prazo. Caso vai a Brasília, ao RJ, volta e é arquivado. **Folha de São Paulo**, especial, São Paulo, quinta, 31 de dezembro de 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj31129804.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.

SILVA, Arthur Alexandre Leite e. **História das licitações no Brasil do Império à Nova República e atuais perspectivas**. Disponível em: <https://arthuradv23.jusbrasil.com.br/artigos/851311012/historia-das-licitacoes-no-brasil?ref=serp>. Acesso em: 05 out. 2020.

SILVA SANCHEZ, Jesús-Maria. **L'espansione del diritto penale**. Aspetti della politica criminale nelle società industriali. Milano: Giuffrè, 2004.

SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *In*: NOGUEIRA, Octaciano. **A Constituição de 1824**. Constituições Brasileiras. 2. ed. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2001. Vol. 1.

STAROBINSKI, Jean. **Jean-Jacques Rousseau**: a transparência e o obstáculo, seguido de sete ensaios sobre Rousseau. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STORTI, Claudia (a cura de). Le legalità e le crisi della legalità. Torino: Giappichelli supraindividuali. *In*: **Revista do Cenipec**, Barcelona: Cenipec, v. 11, 2011.

TAVARES, Juarez. **Teoria do injusto penal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

TINGSTEN, Herbert. **Les pleins pouvoirs**. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la Grande Guerre. Paris: Librairie Stock, 1934.

TORRES, Cícero Ramiro Magalhães; CASSOL, Sabrina. **Patologias corruptivas**: um retrato da depravação ética e moral de uma sociedade e mecanismos de controle. Santa Cruz do Sul – RS: Edunisc, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/18834/1192612095>. Acesso em: 3 mar. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção**. Disponível em: <https://www.transparency.org/gcb10/latin-america-and-the-caribbean>. Acesso em: 11 out. 2020.

TULIO, Sílvio. **Hospitais registram aumento de até 4.000% no preço de máscaras por causa do coronavírus**. Disponível em:

<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/04/08/hospitais-registram-aumento-de-ate-4000percent-no-preco-de-mascaras-por-causa-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jul. 2020.

TÜRCKE, Christoph. **Sociedade excitada**. Campinas: Editora Unicamp, 2010.

VIRILIO, Paul. **Vitesse et Politique**. Paris: Galilée, 1977.

WEIL, Eric. **Violenza e Libertà**. Scritti di morale e politica. Milano: Mimesis Edizioni, 2006.

WEIL, Eric. **Philosophie morale**. Paris: Vrin, 1961.

WHITE, L. D. Introduction to the Study of Public Administrations. *In*: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (ed.). **Classics of Public Administration**. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 49-56.

WHITFORD, A. B. Designing markets: Why competitive bidding and auctions in government often fail to deliver. **Revista Análise Econômica**, v. 35, n. 1, 2007.

WOOD, Allen. **Kantian Ethics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.