

**FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ**  
**CURSO DE DIREITO**

LETÍCIA CARVALHO DE OLIVEIRA HOLANDA

**LICITAÇÃO PÚBLICA:** a importância do processo transparente como garantia da  
lisura nas contratações

Recife  
2017

LETÍCIA CARVALHO DE OLIVEIRA HOLANDA

**LICITAÇÃO PÚBLICA: a importância do processo transparente como garantia da  
lisura nas contratações**

Monografia apresentada à Faculdade Damas  
da Instrução Cristã como requisito parcial  
para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Canuto

Recife  
2017

Ficha catalográfica  
Elaborada pela biblioteca da Faculdade Damas da Instrução Cristã

H7221 Holanda, Letícia Carvalho de Oliveira.  
Licitação pública: a importância do processo transparente como  
garantia da lisura nas contratações / Letícia Carvalho de Oliveira  
Holanda. - Recife, 2017.  
48 f.

Orientador: Prof. Dr. André Felipe Canuto Coelho  
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) –  
Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2017.  
Inclui bibliografia

1. Administração pública. 2. Crimes. 3. Licitação pública. 4.  
Transparência. I. Coelho, André Felipe Canuto. II. Faculdade Damas  
da Instrução Cristã. III. Título

CDU 340

LETÍCIA CARVALHO DE OLIVEIRA HOLANDA

**LICITAÇÃO PÚBLICA:** a importância do processo transparente como garantia da lisura nas contratações

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

**Banca Examinadora:**

---

Presidente

---

Examinador(a)

---

Examinador(a)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus imensamente por ter chegado até aqui, agradeço à minha família que sempre me ajudou em tudo e aos professores que me ensinaram e me inspiraram ao longo desses cinco anos de curso.

## RESUMO

Esta monografia trata da importância da transparência nas Licitações Públicas. Para tanto, primeiramente, elaborou-se um breve estudo sobre os aspectos da Lei n.º 8.666/93, que trata das licitações. Em seguida, foi feita uma rápida abordagem sobre os crimes possíveis contra a Administração Pública no processo de licitação. Logo depois, o enfoque nas leis que regem a transparência no setor público, tema de grande importância em face da necessidade de melhor compreensão das ferramentas de alcance da sociedade para o efetivo controle dos recursos públicos. Faz parte do cotidiano da sociedade brasileira, acompanhar pela imprensa os escândalos em que se envolvem agentes públicos em desvio de verbas públicas, mas, infelizmente, a impunidade impera absoluta. Pela avaliação do tema proposto, ficou evidente que a discussão deve ser aprofundada para levar ao conhecimento da sociedade os diversos mecanismos postos à disposição de todos, com a finalidade de possibilitar a fiscalização da aplicação das verbas públicas, visando ao bem da coletividade.

**Palavras-chave:** Administração pública. Crimes. Licitação pública. Transparência.

## ABSTRACT

This monograph deals with the importance of transparency in Public Bids. To do so, first we prepared a short study about the aspects of Law No. 8.666 / 93, which deals with the Bids. Then, a rapid approach was made about the possible crimes against the public administration in the bidding process. Shortly after, the focus was on the laws governing transparency in the public sector, issue of great importance given the need for a better understanding of the company's range of tools for the effective control of public resources. Is part of daily life of Brazilian society, follow through the press, scandals involving public officials for embezzlement of public funds, but unfortunately, reigns absolute impunity. The evaluation of the subject, is evident that the discussion should be further developed to bring to the attention of society the various mechanisms available to everyone, in order to enable the monitoring of the implementation of public funds aimed at the collective good.

**Keywords:** Public administration. Crimes. Public bidding. Transparency.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 DO PROCESSO DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Conceito de licitação.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Princípios da licitação .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.1 Princípio da legalidade .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.2 Princípio da impessoalidade .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.3 Princípio da moralidade .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.4 Princípio da igualdade ou da isonomia .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.5 Princípio da publicidade .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.6 Princípio da probidade administrativa .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.8 Princípio do julgamento objetivo .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 Modalidades de licitação .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3.1 Concorrência .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3.2 Tomada de Preços .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3.3 Convite .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.4 Concurso .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.5 Leilão .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.6 Pregão .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3.7 Pregão Eletrônico .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3.8 Dispensa e inexigibilidade .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4 Tipos de licitação .....</b>	<b>19</b>
<b>2.5 Fases da licitação .....</b>	<b>20</b>
<b>3 DOS CRIMES POSSÍVEIS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1 Inserção de dados falsos em sistemas de informação .....</b>	<b>21</b>
<b>3.2 Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3 Concussão .....</b>	<b>22</b>
<b>3.4 Corrupção passiva .....</b>	<b>22</b>
<b>3.5 Prevaricação .....</b>	<b>22</b>
<b>3.6 Condescendência criminosa .....</b>	<b>23</b>



<b>3.7 Advocacia administrativa .....</b>	<b>23</b>
<b>3.8 Violação do sigilo funcional .....</b>	<b>23</b>
<b>3.9 Violação do sigilo de proposta de concorrência .....</b>	<b>24</b>
<b>3.10 Tráfico de influência .....</b>	<b>24</b>
<b>3.11 Corrupção ativa .....</b>	<b>24</b>
<b>3.12 Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência .....</b>	<b>24</b>
<b>4 LEIS QUE REGEM A TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO .....</b>	<b>26</b>
<b>4.1 Lei n.º 8.429/1992– Lei de Improbidade Administrativa .....</b>	<b>26</b>
<b>4.2 Lei n.º 9.755/1998 – Criação de homepage do TCU na internet .....</b>	<b>27</b>
<b>4.3 Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal .....</b>	<b>27</b>
<b>4.4 Lei Complementar n.º 131/2009 – Transparência da Gestão Fiscal .....</b>	<b>29</b>
4.5 Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.....	31
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>34</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>35</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>38</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A licitação é indispensável para a administração pública a fim de garantir a igualdade de oportunidade a todos os interessados, a lisura da administração e o cumprimento dos princípios legais.

A procura por um negócio que ofereça mais vantagem, que é o objetivo essencial da licitação, relaciona-se diretamente com o princípio da economicidade. Por meio da licitação, a Administração tem a garantia do fiel cumprimento dos contratos.

Existem situações em que a licitação não é o melhor meio de se fazer um contrato e obter um melhor negócio dado o formalismo exigido para seu procedimento. Em tais situações, opta-se pela contratação direta, que oferece ao administrador um vasto campo de escolha e maleabilidade em negociar com os interessados.

A licitação foi estabelecida como regra em atendimento aos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, que norteiam toda atividade administrativa com transparência.

Externar essas situações aos cidadãos é muito importante, porque eles terão maior compreensão sobre o que hoje está acessível em termos de recursos públicos gastos em prol da sociedade de forma correta.

Diante deste contexto, por que ainda ocorrem tantas fraudes em Licitações Públicas, mesmo existindo leis e instrumentos de fiscalização para que isso não aconteça?

A carência de informações sofrida por parte da população quanto à possibilidade de fiscalizar contratações públicas, contribui para o aumento da inobservância das regras pertinentes às Licitações Públicas por aqueles que as realizam.

O presente trabalho visa a analisar os meios utilizados para garantir a transparência nos processos licitatórios, que, apesar de serem obrigatórios, não é incomum que sejam inobservados durante esse processo.

Para alcançar tal objetivo, busca-se, especificamente, expor com clareza como ocorre um processo de licitação e o que é transparência no setor público; analisar minuciosamente o processo de licitação, sob a égide da Lei nº 8.666-93 – Lei de Licitações, e ainda, utilizando-se da doutrina e jurisprudências, estudar quando ocorrem os crimes contra a administração pública dentro de um processo de licitação, pontuando as possíveis formas de combate utilizando as normas já existentes.

Este estudo se fundamenta na pesquisa bibliográfica – especialmente livros e artigos científicos já publicados sobre o tema – e documental, que se vale “de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser elaborados de acordo com os objetos de pesquisa” (GIL, 2002, p. 45). Continuando, o autor afirma que a pesquisa bibliográfica tem como principal vantagem “permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Essa vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa exige dados muito dispersos no espaço.

Por conseguinte, baseando-se um trabalho nessas fontes, corre-se o risco de reproduzir ou ampliar erros. Para evitar essa possibilidade, os pesquisadores devem observar o modo como se obtiveram os dados, fazer uma análise profunda de cada informação para identificar incoerências ou contradições, também utilizar fontes variadas e compará-las (GIL, 2002).

A pesquisa documental, segundo Gil (2002, p. 46), oferece diversas vantagens:

Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica. [...] Outra vantagem [...] é não exigir contato com os sujeitos da pesquisa. É sabido que em muitos casos o contato com sujeitos é difícil ou até mesmo impossível. Em outros, a informação proporcionada pelos sujeitos é prejudicada pelas circunstâncias que envolvem o contato.

Outra vantagem oferecida por esse tipo de pesquisa é o custo consideravelmente baixo em cotejo com outras pesquisas. A pesquisa documental é criticada por sua “não-representatividade” e pela “subjetividade os documentos”. Contudo, suas limitações podem ser superadas por um pesquisador com experiência, conforme ensina Gil (2002, p.46-47).

A monografia se apresenta em três capítulos. O capítulo 1 trata sobre o processo de licitação; o capítulo 2 traz os crimes possíveis contra a administração pública no processo de licitação; no capítulo 3, discute-se sobre as leis que regem a transparência no setor público.

No capítulo 1, sobre o processo de licitação, destaca-se o importante papel desse processo, visto que ele evita que os recursos sejam direcionados conforme os interesses dos gestores públicos; a licitação permite que se faça economia para os cofres públicos mediante a análise dos custos e benefícios. É por meio desse processo que se concretizam todos os princípios referentes à administração pública contidos na Constituição Federal 1988.

No capítulo 2, trata-se dos crimes possíveis contra a administração pública no processo de licitação, onde os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos da Lei de Licitações ou visarem frustrar os objetivos desse processo, sujeitam-se às sanções previstas na referida Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seus atos ensejarem.

No último capítulo que fala sobre as leis que regem a transparência no setor público, estuda-se o dever de probidade dos servidores públicos no exercício de suas funções, analisando a Lei de Improbidade Administrativa que é considerada um dos principais instrumentos de defesa do patrimônio público e da moralidade e eficiência no desempenho da gestão dos recursos públicos. Por fim, as Considerações Finais.

## 2 DO PROCESSO DE LICITAÇÃO

A licitação é procedimento administrativo formal exigido constitucionalmente em que a Administração Pública, mediante condições estabelecidas em ato próprio, convoca interessados na apresentação de propostas, com dois objetivos: celebração de contrato ou obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

### 2.1 Conceito de licitação

O termo licitação, segundo o *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*, deriva do latim *licitatio, ōnis* = venda em leilão (HOUAISS, 2001).

Diversos doutrinadores apresentam seu conceito de licitação, considerando-a um “procedimento administrativo” em que a administração pública escolhe a proposta que oferece mais vantagem para os contratos que lhe interessam conforme se compara nas definições abaixo.

Desse modo, o professor Hely Lopes Meirelles (2003, p. 264) conceitua a licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Outra definição é a de Medauar (1996, p. 205):

Licitação, no ordenamento brasileiro, é processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado.

Na definição de Melo (2004, p. 483):

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

A licitação evita que os recursos sejam direcionados conforme os interesses dos gestores públicos; ela permite que se faça economia para os cofres públicos mediante a análise dos custos e benefícios. É por meio da licitação que se concretizam todos os princípios referentes à administração pública contidos na Constituição Federal 1988.

Sobre a importância da licitação, manifesta-se o professor Adilson Abreu Dallari (1992, p. 89): “O instituto da licitação assumiu grande importância atualmente, devido ao aumento na esfera de atuação da Administração Pública, por meio do desempenho de novas funções exigidas pela complexidade da vida moderna.” Desse modo, pode-se inferir que a licitação é um instrumento de controle dos recursos públicos.

## 2.2 Princípios da licitação

Inicialmente, convém que se apresente a definição de “princípio” do professor José Cretella Júnior (1999, p. 28): “O vocábulo princípio, na linguagem corrente, tem o sentido de ‘aquilo que vem antes de outro’, ‘origem, começo’, ‘momento em que se faz uma coisa pela primeira vez’. Princípio contrapõe-se a fim, assinalando marco inicial, no tempo e no espaço.”

Os princípios básicos pelos quais a licitação é processada e julgada, conforme determina o artigo 3.º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, são: “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). Seguindo-se esses princípios, tem-se a garantia de bom desempenho nas diversas funções da administração pública.

### 2.2.1 Princípio da legalidade

Por esse princípio, todos os procedimentos da administração pública nos editais de licitação dependem do que está previsto na lei, caso contrário, não tem efeito. Os órgãos do Estado, ao exercer o poder, devem estar plenamente de acordo com o Direito.

### 2.2.2 Princípio da impessoalidade

Esse princípio, também conhecido por princípio da finalidade administrativa, limita o gestor, essencialmente, à prática de atos que tenham seu fim legal, impede que

ele beneficie pessoas de seu círculo de amizades, desse modo, centrando-se para trazer vantagens à administração.

Meirelles (2003, p. 89-90), embora seu entendimento não seja admitido por vários doutrinadores, expressa:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art.37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Para alguns autores esse princípio tem os valores iguais aos do princípio da isonomia, conforme denota a definição dada ao princípio da impessoalidade por Mello (2004, p. 104):

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen- to as. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

O princípio da impessoalidade também proíbe a autopromoção de entes públicos em sua gestão ou realização administrativa.

### 2.2.3 Princípio da moralidade

Para entendimento do princípio da moralidade, é necessário que se compreenda a acepção do vocábulo moral no sentido de moralidade: “A moral é o valor e os princípios, por sua vez, são o instrumento para levá-lo ao Direito. Por isto, não é simples falar-se do princípio da moralidade, todos os princípios são por ela congregados.” (NIEBUHR, 2000, p. 97).

O princípio da moralidade tem relação com o princípio da legalidade, mas não é um simples desdobramento dele. A moralidade administrativa reúne os preceitos éticos positivados pelas normas da Constituição Federal 1988. No desempenho de suas funções, o gestor público deve considerar primordialmente a coletividade na escolha da proposta que ofereça mais vantagem para a administração pública em um processo de licitação.

#### 2.2.4 Princípio da igualdade ou da isonomia

Esse princípio é essencial porque impede que os licitantes sejam discriminados pela administração pública. Ele assegura a todos o direito de concorrer nas licitações públicas em igualdade de condições conforme o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal: “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]” (BRASIL, 2008).

#### 2.2.5 Princípio da publicidade

Por esse princípio, os cidadãos podem fiscalizar as prefeituras, uma vez que os editais são publicados no Diário Oficial e em jornais de grande circulação, para tomada de preços, concorrência, concursos, leilão e pregões, o que assegura a transparência no processo de licitação. Desse modo, dificulta-se a prática de fraude contra a administração Pública.

#### 2.2.6 Princípio da probidade administrativa

Nenhum dos envolvidos nas licitações, seja o administrador público, os participantes da comissão de licitação, deve tirar proveito da situação em seu benefício, e, sim, agir com integridade, honestidade

#### 2.2.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório tem grande importância por assegurar o vínculo da administração e dos administrados às regras determinadas. Descumprir qualquer cláusula pode levar à desaprovação ou desclassificação da proposta.

#### 2.2.8 Princípio do julgamento objetivo



No ato convocatório para o julgamento das propostas, o administrador tem de observar os critérios objetivos. Desse modo, fica afastada a possibilidade de o julgador fazer uso de fatores subjetivos ou adotar critérios que não estão previstos no ato convocatório. Em outras palavras, a documentação a ser julgada é a apresentada e a proposta de preço conforme o pedido no edital.

Cada um desses princípios deve ser cumprido durante todo o processo de licitação, garantindo, desse modo, que as verbas públicas sejam bem aplicadas em prol do interesse comum.

### 2.3 Modalidades de licitação

Não se deve confundir modalidades de licitação com tipos de licitação.

As modalidades listadas nos cinco incisos do artigo 22 da Lei n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1993, são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Essa lei “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, conforme seu artigo 1.º (BRASIL, 1993).

#### 2.3.1 Concorrência

Dessa modalidade podem participar todos os interessados desde que na fase preliminar de habilitação comprovem ter os requisitos necessários de qualificação exigidos no edital para executar a licitação. Nessa modalidade não há exigência de cadastramento prévio em sistema de cadastro de fornecedores.

#### 2.3.2 Tomada de Preços

Na tomada de preços, a exigência aos concorrentes é ser cadastrado no sistema de cadastro de fornecedores ou que apresentem a documentação para o cadastramento até três dias antes da data determinada para a entrega dos envelopes com a proposta de preços (FIGUEIREDO, 1998).

### 2.3.3 Convite

A divulgação do convite é feita fixando-se o convite no quadro de avisos do órgão, em local de fácil visualização. É bastante simples, não exige o edital para convocação. Os convidados, aqueles que atuam no ramo que é objeto da licitação, são escolhidos pela administração, em número mínimo de três, quer sejam cadastrados, quer não.

É possível a participação de pessoas não convidadas, que atual no ramo, se forem cadastradas na entidade licitadora ou no sistema de cadastramento de fornecedores, devendo solicitar o convite até 24 horas antes da apresentação da proposta (MEIRELLES, 2003). Publicar o convite na imprensa e em jornal de grande circulação assegura divulgação idêntica à da concorrência e tomada de preços.

### 2.3.4 Concurso

Qualquer pessoa interessada pode participar dessa modalidade de concurso, desde que atenda às exigências do edital. Destina-se a selecionar pessoas a fim de executar trabalhos que exijam capacidades especiais, a exemplo de um trabalho técnico, científico, um projeto de arquitetura ou de arte. Envolve a instituição de prêmios ou remuneração para os vencedores.

### 2.3.5 Leilão

A modalidade de licitação Leilão, está conceituada na Lei de Licitações. É considerado vencedor do leilão aquele que oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, e pode ser realizado por leiloeiro oficial ou por servidor designado pela Administração.

Conforme define a Lei n.º 8.666/93, artigo 22, parágrafo 5.º:

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no

art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A disputa do objeto licitado realiza-se em sessão pública, podendo ser dois modos: leilão presencial – a sessão pública realiza-se com os licitantes presentes no local; eletrônico, realiza-se por meio da internet, por sistema computadorizado, em que os licitantes e o pregoeiro acompanham de localidades diferentes. Nos dois modos, as propostas iniciais são apresentadas por escrito pelos licitantes, e no decorrer da sessão pública, eles oferecem lances verbais ou eletrônicos.

### 2.3.6 Pregão

O Pregão, instituído pela Lei n.º 10.520/02, é a modalidade de licitação, que não leva em consideração o valor estimado da contratação e seu intuito é adquirir bens e serviços comuns em sessão pública por meio de lances e propostas.

Como definição do que são bens e serviços comuns, a Lei n.º 10.520/02 assim define: "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado." Ou seja, são bens ou serviços comuns que podem facilmente ser encontrados no mercado, necessitando estar objetivamente definidos no edital.

Não significando dizer que o objeto venha a ser sem aprimoramento ou tecnologia, pois, segundo Marçal Justen Filho (2001, p. 20):

Bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia. Em última análise, 'comum' não é o bem destituído de sofisticação, mas aquele para cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas.

Para a habilitação dos licitantes, será exigida a documentação relativa à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira; à regularidade fiscal com a Fazenda Nacional, o sistema social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS; à regularidade fiscal perante às Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso; e cumprimento do disposto no art. 33 da Constituição Federal.

### 2.3.7 Pregão Eletrônico

Nesta espécie de pregão, aplicam-se as normas gerais estabelecidas na Lei n.º 10.520/2002 e especificamente as disposições do Decreto n.º 5.450/2005, no qual o acesso aos atos convocatórios, registro de propostas, lances e recursos administrativos se processa exclusivamente por meio eletrônico utilizando-se os recursos da tecnologia da informação, que tem como principal ferramenta a rede mundial de computadores.

### 2.3.8 Dispensa e inexigibilidade

Os casos de dispensa e inexigibilidade estão previstos nos artigos 24 e 25 da referida lei. No primeiro, a administração pode dispensar a licitação conforme lhe for conveniente. Os casos de licitação inexigível referem-se ao que não é obrigatório ou compulsório, àquilo que deixa de ser exigível. A professora Maria Sylvia Zanella di Pietro faz distinção entre a dispensa e a inexigibilidade:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável. (DI PIETRO, 2002, p. 310, 320-321).

Conforme o entendimento do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Outras hipóteses de exclusão de certame licitatório existirão, ainda que não arroladas nos incisos I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes pressupostos jurídicos ou fáticos condicionadores dos certames licitatórios. Vale dizer: naquelas hipóteses em que ou (a) o uso da licitação significaria simplesmente inviabilizar o cumprimento de um interesse jurídico prestigiado no sistema normativo e ao qual a Administração deva dar provimento ou (b) os prestadores do serviço almejado simplesmente não se engajariam na disputa dele em certame licitatório, inexistindo, pois, quem, com aptidões necessárias, se dispusesse a disputar o objeto de certame que se armasse de tal propósito. (MELLO, 2004, p. 503-504).

Na licitação dispensável existe a possibilidade de competição que justifique a licitação, mas não é obrigatória, de modo que a lei faculta ao administrador que use o seu juízo de oportunidade e conveniência ao avaliar se deverá dispensar ou não a licitação. São os casos em que o interesse público poderia ser prejudicado pela demora no procedimento ou em razão do seu valor.

A dispensa deverá ser justificada (princípio da motivação), e comunicada dentro de três dias à autoridade superior, para publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos autos, conforme dispõe o artigo 26, *caput*, da Lei 8666/93.

A referida lei traz três casos hipotéticos e ilustrativos de inexigibilidade:

- a) fornecedor exclusivo – quando o fornecedor de materiais, equipamentos ou gêneros for exclusivo, ficando vedada qualquer preferência por marca (inciso I);
- b) serviços técnicos especializados – quando a empresa ou o profissional for notoriamente especializado, ficando vedada a contratação de serviços de publicidade por esse caminho (inciso II);
- c) atividades artísticas – quando o profissional de qualquer setor artístico for aclamado pela crítica especializada ou pela opinião pública (inciso III).

Assim como na licitação dispensável, a inexigibilidade também deverá ser justificada e comunicada, dentro de três dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, como condição para eficácia dos autos, conforme também dispõe o artigo 26, *caput*, da Lei 8666/93.

## 2.4 Tipos de licitação

Tipo de licitação é a forma como se escolherá o vencedor da licitação. Os tipos de licitação estão descritos nos incisos I a IV do parágrafo 1.º do artigo 45 da Lei n.º 8.666/93:

§ 1.º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei n.º 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei n.º 8.883, de 1994).

A licitação de menor preço é a comum, a usada na contratação de obras simples, serviços que não exigem especialização, na compra de materiais, estilos padronizados, interessando à administração unicamente a vantagem econômica. Na licitação de melhor técnica, vence aquele proponente que apresentar a melhor técnica, atendendo às especificações e o preço negociado pela administração.

Nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, utiliza-se a licitação de maior lance ou oferta, uma vez que a administração precisa receber o mais alto valor possível para os bens e serviços a ser vendidos ou postos à disposição de terceiros.

## 2.5 Fases da licitação

O desenvolvimento dos atos de licitação deve pautar-se em uma sequência lógica, considerando-se haver determinada necessidade pública para ser atendida; iniciando-se com o planejamento, até a assinatura do contrato ou a emissão de um documento correspondente. A licitação divide-se em duas fases, a interna e a externa. A fase interna compreende o período antes da publicação do edital, fase em que a administração poderá corrigir qualquer falha percebida no procedimento sem que tenha de anular os atos. A segunda fase corresponde ao período posterior à publicação do edital, momento em que se constatada qualquer falha ou irregularidade que não se possa reparar, será anulado o procedimento.

Adiante iremos analisar as duas fases do procedimento licitatório:

A fase interna é a elaboração do Edital. O edital é feito pela Administração para levar ao conhecimento do público o seu propósito de licitar um objeto determinado. Em seu preâmbulo conterá o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de sua execução, o tipo de licitação, a menção de que será regida por essa lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, com a indicação obrigatória dos seguintes requisitos, todos constantes no artigo 40 da Lei 8666/93:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Já a fase externa começa com a publicação do edital. Segundo o artigo 21, parágrafo 1º:

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

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

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

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

O aviso com o resumo do convite geralmente é colocado na portaria do órgão que irá realiza-lo.

A lei veda que sejam cobradas, a título de taxas ou emolumentos, importância superior ao custo efetivo da reprodução gráfica da documentação fornecida, nos termos do artigo 32, parágrafo 5º da Lei de Licitações.

Como já falado, a fase externa da licitação começa com a publicação do edital. O edital é a lei interna da licitação. A Administração não pode descumprir as normas e condições nele estabelecidas, assim dispõe o artigo 41.

Se, pela ocorrência de fato superveniente, se fizer necessária alguma alteração, a Administração deverá divulgar a modificação pela mesma forma em que se deu o texto original e reabrir o prazo estabelecido no início, caso a alteração venha afetar a formulação da proposta.

O licitante pode, antes da abertura dos envelopes de habilitação, apontar falhas ou irregularidades que viciaram o edital, sem que isso represente causa de impedimento de sua participação no certame, até a decisão administrativa final sobre a questão, entretanto, se não o impugnar até o segundo dia útil que antecede a abertura dos envelopes de habilitação, decairá o seu direito de impugná-lo.



Para garantir ampla fiscalização quanto ao seu conteúdo, é dado, também, a qualquer cidadão, o direito de impugnar edital de licitação por irregularidades na aplicação da lei, devendo protocolar o pedido até 5 dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 dias úteis, nos termos do artigo 41, parágrafo 1º, da Lei 8666/93.

A fase externa da licitação é composta por quatro fases: a fase de habilitação, a fase da classificação e julgamento das propostas, a fase da homologação e por fim a adjudicação.

A habilitação, é a etapa do procedimento em que a Administração verifica as condições dos licitantes para celebrar e executar o futuro contrato. As exigências não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem se restringir apenas ao necessário para cumprimento do objeto licitado.

Vale ressaltar que no convite, leilão e concurso não existe habilitação.

Na tomada de preços, o interessado que tiver cadastro pode se cadastrar até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. Cabe observar, ainda, que na tomada de preços é obrigatório o cadastro, o que não ocorre, por exemplo, com a concorrência, pois nela existe uma fase preliminar de habilitação.

Nessa fase de habilitação, são abertos os envelopes contendo os documentos relativos à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e o cumprimento do disposto no artigo 7º,XXXIII, da CF/88, sendo que todos deverão ser rubricados pelos licitantes e pela comissão de licitação, dando validade às respectivas documentações.

Se todos os licitantes forem inabilitados, a Administração poderá conceder o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação.

A fase seguinte é a fase de classificação e julgamento. Essa é a fase em que a comissão, em ato público, abre os envelopes contendo as propostas dos licitantes habilitados e verifica se o teor de cada proposta atende aos requisitos do edital ou instrumento convocatório. É neste momento que é verificado se o preço ofertado está acima do limite legal previsto para a modalidade, se está adequado aos preços praticados no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda, se está de acordo com o constante no sistema de registro de preços, nos termos do art. 43, IV.

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 na lei.

A próxima fase é a homologação. A homologação é o ato pelo qual a autoridade competente, pode decidir se vai homologar a licitação, determinar o retorno dos autos, revogar ou anular o processo, após examinar todos os atos pertinentes ao seu desenvolvimento.

A última fase é da adjudicação, que é o ato que a Administração, atribui ao vencedor o objeto da licitação, por meio da autoridade competente para homologar o certame.

### **3 DOS CRIMES POSSÍVEIS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE LICITAÇÃO**

A principio, vale ressaltar a verdadeira razão para se criar regras penais em meio a uma legislação de cunho administrativo, como é a Lei n 8666/93, a qual dispõe sobre os procedimentos de licitações e contratos administrativos, no âmbito do poder público federal, estadual, municipal e distrital, nas administrações direta e indireta.

A maior parte das condutas criminosas praticadas por agentes públicos e por aqueles envolvidos nos procedimentos licitatórios e nas contratações com a Administração, são tipificadas no nosso código penal brasileiro, no título que trata dos crimes contra a Administração Pública.

o crescimento da procura de interessados à participação nos processos licitatórios passou a demandar uma maior observância da conduta dos agentes nessas contratações. Por isso, vamos analisar alguns crimes contra a administração pública previstos primeiramente no código penal brasileiro, e depois na Lei 8666/93.

Conforme reza a Lei n.º 8.666/93, no seu artigo 82:

Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar. (BRASIL, 1993,).

### 3.1 Inserção de dados falsos em sistemas de informação

O Código Penal brasileiro estabelece no artigo 313-A – inserção de dados falsos em sistema de informações – e no artigo 313-B, modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação:

Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:  
Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Art. 313-B. Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente:  
Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa. Parágrafo único. As penas são aumentadas de um terço até a metade se da modificação ou alteração resulta dano para a Administração Pública ou para o administrado. (BRASIL, 1940).

Os crimes funcionais inserem-se na categoria dos crimes próprios, porque a lei exige uma característica específica no sujeito ativo, ser funcionário público. Visa-se assim preservar a lisura que deve permear os atos da administração.

### 3.2 Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento

Segundo Romano ([2009], p. 1):

O crime previsto no artigo 1º, I, da Lei 8.137/90, é crime próprio cometido pelo funcionário público, que sonega, inutiliza, livro oficial, processo administrativo, qualquer documento relevante para a arrecadação do tributo. Há tal crime se o extravio, sonegação ou inutilização acarretar pagamento indevido ou inexato de tributo ou contribuição social. Há uma ação dolosa do funcionário, objetivando pagamento indevido ou inexato do tributo, um recolhimento incorreto.

### 3.3 Concussão

No crime de concussão, a lei procurou proteger o funcionamento e o prestígio da Administração Pública, por meio do artigo 316 do Código Penal: “Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.”

A concussão caracteriza-se por exigir, é uma extorsão da parte do funcionário.

### 3.4 Corrupção passiva

O Código Penal, em seu artigo 317, tipifica a corrupção passiva: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.” (Código Penal, art. 317). Na corrupção passiva, solicita-se, recebe, aceita-se promessa.

### 3.5 Prevaricação

A Prevaricação consiste em “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou

sentimento pessoal: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa”. (Código Penal, artigo 319).

### 3.6 Condescendência criminosa

Segundo Hállison Lopes, Gustavo Pires e Carolina Pires (2013, p. 1):

A condescendência criminosa está prevista no Código Penal Brasileiro, mais especificamente no art. 320, que prevê como conduta delitiva ‘deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente’.

Tem como sanção penal a detenção, de quinze dias a um mês, alternativamente com multa.

### 3.7 Advocacia administrativa

O artigo 321 do Código Penal assim prevê o crime de Advocacia administrativa:

Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.  
Pena: Detenção, de 3 meses a 1 ano, além da multa.

Parágrafo Único: Se o interesse é ilegítimo: Pena - detenção, de 6 meses a 3 anos, além da multa. (BRASIL, 1940).

### 3.8 Violação do sigilo funcional

Segundo o professor Cezar Roberto Bitencourt (2013, p. 1):

O atual Código Penal (1940) disciplina distintamente a violação do segredo profissional (art. 154) e a violação do sigilo funcional (art. 325), reconhecendo a necessidade de proteger o sigilo de determinados atos praticados pela Administração Pública, que merecem, não raro, maior reprovação social, embora o tenha expressamente considerado um tipo penal subsidiário.

Desse modo, o artigo 325 do Código Penal reza: “Revelar fato que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação.” O funcionário incorre em pena de detenção de seis meses a dois anos “se o fato não constitui crime mais grave.”

É um crime terminantemente subsidiário; se for cometido para fins de estelionato, será absorvido pelo crime de estelionato; se for para crime de homicídio, será absorvido pelo crime de homicídio.

### 3.9 Violação do sigilo de proposta de concorrência

[Revogado pelo artigo 94 da Lei n.º 8.666/93]

O legislador, ao redigir o artigo 326 do Código Penal, quis assegurar a regularidade do procedimento licitatório no que se refere à sua imparcialidade e lisura. “Art. 326 - Devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena – Detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.”

### 3.10 Tráfico de influência

O tráfico de influência é tipificado no artigo 332 do Código Penal: “Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Pena - Reclusão de dois a cinco anos, e multa.”

Para que se consuma o crime, é preciso que três pessoas participem, a saber, o vendedor de prestígio, o funcionário público (que desconhece estar sendo usado para beneficiar alguém) e o comprador do prestígio. Caso o funcionário saiba que seu prestígio está sendo usado por alguém, o delito de tráfico de influência passa a ser corrupção passiva.

### 3.11 Corrupção ativa

Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:  
Pena - reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

A corrupção ativa configura-se quando o agente faz a oferta ou a promessa de modo espontâneo antes de o funcionário realizar o ato.

### 3.12 Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência

[Revogado pela Lei n.º 8.666/93]

Art. 335 - Impedir, perturbar ou fraudar concorrência pública ou venda em hasta pública, promovida pela administração federal, estadual ou municipal, ou por entidade paraestatal; afastar ou procurar afastar concorrente ou licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo único - Incorre na mesma pena quem se abstém de concorrer ou licitar, em razão da vantagem oferecida.

Esse artigo dispunha sobre outras condutas penalmente reprováveis no âmbito específico da concorrência.

### 3.13 Crimes em espécie na Lei de Licitações

Adiante iremos analisar os crimes possíveis contra a administração pública durante o processo licitatório e contratual.

Antes de tratar, no entanto, dos crimes em espécie tipificados na Lei de Licitações e contratos, vale ressaltar que a Lei nº 9.784/99 declarou que os atos praticados pelos administradores públicos deverão ser motivados, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, sempre que houver dispensa de licitação ou se declare a inexigibilidade de processo licitatório, apesar de a Lei de Licitações exigir motivação apenas para alguns casos expressos em lei.

O artigo 89 da Lei 8666/93 tipifica um crime que acarreta pena ao agente público que dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas na referida lei, mais especificamente, nos artigos 24 e 25, ou deixar de observar formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade. Esse dispositivo visa proteger a moralidade nos procedimentos licitatórios e conservar a lisura nessas situações que se excepcionam à regra de licitar.

A consumação do referido delito ocorre quando, sem licitação, há celebração do contrato para prestação de obras ou serviços. Ainda cabe salientar, que não foi prevista modalidade culposa para esse crime, sendo elemento subjetivo do tipo em questão, o dolo.

O dispositivo prevê uma pena de detenção de três a cinco anos, e multa, e no seu parágrafo único ainda vem prescrita a possibilidade de incorrer na mesma pena todo aquele que concorrer para a consumação do ilícito e dele obter algum tipo de benefício.

Um outro crime específico do procedimento licitatório, é o previsto no artigo 90 da mesma Lei, o qual dispõe que aquele que frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação com o intuito de obter vantagem decorrente da adjudicação do objeto do certame, incorrerá em pena de detenção, de dois a quatro anos, e multa. Claramente, esse dispositivo pretende com a sua redação, resguardar o princípio da competitividade que se faz obrigatório nas licitações públicas.

No seu artigo 91, a Lei de licitações traz um ilícito que se equipara ao crime de advocacia administrativa previsto no artigo 321 do Código Penal, tratado anteriormente neste trabalho, no entanto, a hipótese trazida pela Lei é mais precisa e característica.

Assim dispõe a Lei 8666/93:

Art. 91. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Fica evidente que o legislador se preocupou em definir como crime toda e qualquer conduta que fira o princípio da impessoalidade na condução do processo licitatório.

Adiante, o artigo 92 da lei em estudo tipifica a conduta do agente que “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.



Nesse artigo, em sua primeira parte, busca-se resguardar a execução dos contratos administrativos, os quais devem ser cumpridos de acordo com aquilo que foi acordado. Continuando a leitura do dispositivo, dispõe-se que aquele que pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade. A Lei 8666/93 traz em seu artigo 5º a previsão de que cada unidade da Administração deve, no pagamento das obrigações, obedecer a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.

Ainda no mesmo artigo, o seu parágrafo único dispõe: “ Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.”

A Lei de Licitações em seu artigo 93 dispõe ainda sobre um outro tipo penal:

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Esse artigo veio mutuar o ilícito previsto no artigo 335 do Código Penal, o qual dispunha de redação semelhante, contudo dizia respeito apenas à venda em hasta pública ou concorrência pública.

Ainda sobre os crimes em espécie durante o processo licitatório, o artigo 94 da Lei 8666/93, prevê mais um crime possível durante as Licitações Públicas. O referido artigo dispõe que aquele que Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo, incorrerá em pena de detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa.

O artigo em questão, acabou por revogar o artigo 326 do Código Penal, o qual possuía redação equivalente, no entanto, mais uma vez, referia-se apenas à concorrência pública. O legislador ao redigir esse dispositivo, buscou resguardar

a transparência nos procedimentos licitatórios, de forma a punir o agente que, de qualquer maneira, violar o sigilo das propostas.

No seu artigo 95, a Lei traz o crime que se caracteriza em afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo. A parte final do artigo 335 do CP que tinha redação parecida, foi revogada por esse dispositivo. O referido ilícito não admite tentativa, pois apenas o fato de procurar afastar já se faz consumido o crime.

O artigo 96 dispõe sobre o seguinte crime:

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

I - elevando arbitrariamente os preços;

II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;

III - entregando uma mercadoria por outra;

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

O rol presente nesse artigo é taxativo, ou seja, não admite outras hipóteses exemplificativas. Vale frisar que, é necessário que haja prejuízo à Fazenda Pública, pois em não havendo prejuízo, não há de se falar em crime, pois a consumação desse delito se perfaz com o prejuízo à Fazenda Pública.

Ainda nesse sentido, o artigo 97 da Lei 8666/93 tipifica mais um crime contra a Administração Pública no tocante às Licitações:

Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

A Lei de Licitações nos termos do seu artigo 87, prevê a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com o Poder Público, não podendo

o licitante declarado inidôneo contratar com a Administração até que a sua reabilitação seja promovida perante a autoridade que lhe aplicou a sanção, ou que se passe o percurso de 2 anos.

Por último, o artigo 98 da referida lei, dispõe que aquele que 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, incorrerá em pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. O registro em questão deverá ser vastamente divulgado e permanecer aberto aos interessados.

#### **4 LEIS QUE REGEM A TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO**

##### **4.1 Lei n.º 8.429/1992– Lei de Improbidade Administrativa**

A alusão à improbidade administrativa foi feita pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seus artigos 15, inciso V e 37, § 4.º. Para regulamentar a matéria improbidade, foi sancionada a Lei Federal n.º 8.429, em 2 de junho de 1992, que prevê três modalidades de atos de improbidade: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9.º); atos que causam lesão ao erário (art. 10); e atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

No entanto, conceituar improbidade não é uma tarefa simples. Segundo o dicionário Aurélio, improbidade é “falta de probidade; mau caráter; desonestidade” FERREIRA, 1999, p. 1.086). Já Eduardo Pessoa (2006, p. 169), define improbidade como “falta de retidão ou honradez”.

Segundo define Pazzaglini Filho (1999, p. 39):

[...] improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Desse modo, a improbidade deve ser prevenida e combatida por meios eficazes para punir quem desrespeita a coisa pública. Para tanto, promulgou-se a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional” (BRASIL, 1992).

No que se aplica à licitação, o inciso VIII do artigo 10, adverte: “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;” (Redação dada pela Lei n.º 13.019, de 2014).

A Lei de Improbidade Administrativa é considerada um dos principais instrumentos de defesa do patrimônio público e da moralidade e eficiência no desempenho da gestão dos recursos públicos.

#### 4.2 Lei n.º 9.755/1998 – Criação de homepage do TCU na internet

A Lei n.º 9.755, promulgada em 16 de dezembro de 1998, “dispõe sobre a criação de ‘homepage’ na ‘Internet’, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para divulgação dos dados e informações que especifica” (BRASIL, 1998).

Por essa lei, a execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve ser registrada no site Contas Públicas de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, uma ferramenta importante de controle para a transparência exigida nos atos de gestão da Administração Pública, a que têm acesso os cidadãos brasileiros. Contudo, os links devem ser atualizados a fim de que haja eficiência da lei, muitos estados não expõem suas contas. O avanço do processo eletrônico depende de mudanças fundamentais na cultura política do país, ou seja, o problema não é de tecnologia, mas de cultura política ou de desenvolvimento político (HAULY, 2010).

#### 4.3 Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n.º 101/2000, de 4 de maio de 2000, é o principal instrumento regulador das contas públicas do Brasil. “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.” (BRASIL, 2000). Conforme opina o engenheiro Amir Antônio Khair (2000, p. 69):

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem cumprir importante lacuna para a obtenção do equilíbrio fiscal do País, ao estabelecer regras claras para a adequação de despesas e dívidas públicas em níveis compatíveis com as receitas de cada ente da Federação, envolvendo todos os Poderes. Constitui-se, assim, num marco na história das finanças públicas do País.

Para que a Lei de Responsabilidade Fiscal torne-se efetiva, é imprescindível garantir a responsabilização imediata dos contraventores, para que ela não caia em descrédito.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal ( LRF), de acordo com o caput do art. 1.º, consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Por sua vez, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal”, estabelecendo os seguintes postulados:  $\frac{3}{4}$  ação planejada e transparente;  $\frac{3}{4}$  prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;  $\frac{3}{4}$  garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas,

com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo. Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na

Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LRF busca reforçar o papel da atividade de planejamento e, em especial, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público, conforme será demonstrado mais adiante.

Por sua vez, a transparência será alcançada pelo conhecimento e a participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Para esse fim, diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF, dentre eles:  $\frac{3}{4}$  a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único);  $\frac{3}{4}$  a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;  $\frac{3}{4}$  a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

A prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo o processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência, a ser prevista na LDO e incluída nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados.

Já as correções de desvios, requerem a adoção de providências com vista à eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, medidas serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros por meio da extinção de gratificações e cargos comissionados, além da demissão de servidores públicos nos termos já previstos na Constituição Federal.

#### 4.4 Lei Complementar n.º 131/2009 – Transparência da Gestão Fiscal

A Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009, conhecida por Lei da Transparência:

Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal [...], a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2009).

A Lei de Responsabilidade Fiscal limitava-se unicamente a incentivar a participação popular no âmbito fiscal sem propor os meios pelos quais os interessados pudessem se utilizar para controlarem o orçamento público. Obviamente, se não houvesse nenhuma manifestação popular, a Administração Pública ficaria inerte e não teria nenhuma responsabilidade a ser apurada.

Contudo, as alterações de alguns dispositivos e a inserção de outros no texto da lei em comento mudaram completamente esse panorama camuflado de malícias pelos órgãos gestores, que se escoravam no argumento de que haveria falta de interesse do povo na realização de um controle público na gestão fiscal.

Assim, a LC n.º 131 promoveu as modificações necessárias para assegurar a participação popular no controle orçamentário e, conseqüentemente, criou os instrumentos úteis postos à disposição do cidadão e das entidades de classes para tornar mais efetivo o ato de controlar o orçamento público.

O que realça a nova redação da LC n.º 101 é a sujeição dos diversos níveis de poder a ter de empregar esforços dentro do prazo preestabelecido para tornar viável a fiscalização das contas públicas, sob pena de sanção em caso de descumprimento da prescrição legal.

Para se ponderar acerca desse processo moderno de controle do orçamento público, deve-se primeiro contextualizar a evolução dos mecanismos de controle orçamentário e depois analisar em uma linha de tempo a postura do cidadão e a flexibilização da Administração Pública em aceitar o controle popular.

A governança pública, segundo Kissler e Heidemann (2006), é o termo que se refere a políticas de desenvolvimento que se orientam por pressupostos sobre elementos

estruturais como gestão, responsabilidade, transparência e legalidade do setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de toda a sociedade.

Na gestão pública, a preocupação com a transparência é remodelada há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, somente na última década do século XX, esse conceito ganhou expressão social (HEALD, 2003). A partir de então, a compreensão de transparência no contexto do setor público tem sido crescentemente abordada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos.

Nas sociedades democráticas, o acesso à informação e à transparência também pode ser considerado como um dos direitos humanos fundamentais (BELLVER e KAUFMANN, 2005). Segundo O'Donnel (1991), os governantes têm a obrigação de prestar contas dos seus atos, com necessária transparência para que a cidadania possa avaliar sua gestão e, por meio de procedimentos democráticos, questioná-los e até puni-los em caso de constatação de maneiras impróprias no cumprimento de suas responsabilidades, como um dos aspectos principais da *accountability*.

Silva (2009) afirma que, apesar do crescimento da quantidade de informações divulgadas e da diversificação dos meios de acesso, não existe razão para crer que o grau de transparência para os atores políticos alcançou o nível ideal do ponto de vista da sociedade.

Transparência não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o Estado de direito. As duas noções são diferentes, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência. A diferença é que a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, enquanto a transparência não se limita ao mero cumprimento de formalidades. Transparência confere visibilidade, deixar exposto, sem barreiras ao conhecimento (GOMES FILHO, 2005).

Icerman e Sinason (1996) afirmam que o grau de transparência na prestação de informações sobre os atos da administração pública (*accountability*) relaciona-se basicamente com três elementos: sociopolíticos, regras de planejamento e execução orçamentária e normas de apresentação de relatórios financeiros externos. Dar transparência ao poder público parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma



concertada, desse modo, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

No Brasil, os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à Lei de Responsabilidade Fiscal, que apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal”.

A Controladoria Geral da União acredita que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

#### 4.5 Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação

A Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, institui um novo regime de gerenciamento, divulgação e acesso às informações públicas no Brasil.

Estabelece um conjunto de regras que norteiam o tratamento, a guarda e a classificação das informações pessoais e sob sigilo, e determina o livre acesso a todas as informações não classificadas como tal, de forma a possibilitar ao cidadão em geral o conhecimento pleno das práticas administrativas nas entidades públicas dos três poderes, de todos os níveis de governo, assim como em todos os órgãos de controle, e ainda nas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente por qualquer ente da federação.

Impõem também esse mesmo regime às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público.

Em um conjunto de 6 capítulos e 47 artigos, a lei pretende regerar inteiramente os procedimentos a serem adotados para que o cidadão brasileiro possa ter acesso integral a todas as ações dos gestores da res pública.

A Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011:

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991. (BRASIL, 2011).

Sua promulgação significa um reforço à transparência da coisa pública. A Lei de Acesso à Informação (LAI) possibilita que qualquer pessoa receba as informações públicas produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e poderes. Esse direito está previsto na Constituição e as pessoas podem ter acesso a quaisquer dessas informações.

Não é necessário justificar os motivos de sua solicitação, pois, de acordo com parágrafo 8.º do artigo 10 da Lei de Acesso, é proibido exigir que o solicitante informe os motivos de sua solicitação. Ressalte-se que o serviço de busca e fornecimento da informação é totalmente gratuito. Havendo custos, serviços e materiais utilizados no envio e reprodução das informações, poderá o órgão ou entidade disponibilizar uma Guia de Recolhimento da União (GRU) para que ele possa efetuar o pagamento.

A transparência ativa compreende a divulgação de dados mediante a iniciativa do próprio setor público. Em outras palavras, quando se tornam públicas as informações independentemente de requerimento, notadamente pela internet.

As seções de acesso à informação dos sites dos órgãos e entidades são um exemplo de transparência ativa, igualmente os portais de transparência.

A lei determina a publicação de informações concernentes a procedimentos licitatórios, portanto, havendo licitação, em qualquer modalidade, deve constar do rol de informações mínimas a serem disponibilizadas pelo órgão público.

Pelo mesmo caminho, devem seguir os casos de dispensa de licitação, pois a Lei n.º 12.537/2011 exige a publicação de todos os contratos celebrados. A palavra “contratos”, nesse contexto, deve ser interpretada extensivamente, englobando os casos de emissão de “carta-contrato, nota de empenho de despesa” e outros que se assemelham, uma vez que, ao nosso sentir, o legislador praticou uma atecnia. A finalidade da lei é fornecer o acesso e disponibilizar o máximo de informações possíveis, tornando-as públicas, tanto é que, no inciso IV do artigo 8.º, há referência expressa a todos os contratos, podendo o termo ser entendido como todos os ajustes celebrados pela Administração Pública.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho monográfico, buscou-se alcançar o objetivo geral, aplicando-se uma metodologia fundamentada em pesquisas bibliográfica e documental, a fim de verificar os vários instrumentos utilizados na comprovação da transparência dos atos dos administradores públicos ao gerir os recursos em prol da sociedade, auxiliando, dessa forma, a dirimir as dúvidas, que tenham surgido no início deste trabalho.

Após a conclusão deste trabalho, verificou-se que as leis que regem a transparência são de vital importância para a garantia de contratos justos em todas as esferas da administração pública, por meio de processos licitatórios.

A respeito do enquadramento legal das licitações, percebeu-se que o edital qualificado ajuda na elaboração de um contrato consistente, que contribui para que as transações entre os entes públicos e terceiros sejam transparentes e confiáveis.

O trabalho também trouxe um breve histórico das principais leis que regem a transparência na gestão pública.

Para combater fraude em licitações, é preciso que as leis sejam observadas e cumpridas e a sociedade estar atenta à aplicação dos recursos públicos, utilizando as ferramentas hoje disponibilizadas para tal fim.

Espera-se ter contribuído para a verificação e o conhecimento do cotidiano dentro dos procedimentos licitatórios demonstrando suas fases e procedimentos, igualmente ter contribuído de alguma forma para a diminuição das ilicitudes que ocorrem nas licitações na tentativa de reduzir os gastos abusivos da administração pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

BELLVER, A.; KAUFMANN, D. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. New York: The World Bank, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n.º 56, de 20 de dezembro de 2007, que altera o prazo previsto no art. 76 do ADCT Desvinculação das Receitas da União – DRU. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código penal. Entrada em vigor no dia 1.º de janeiro de 1942. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940 e retificado em 3 jan. 1941.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Republicado e retificado em 6 jul. 1994.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra

CRETELLA JÚNIOR. José. **Licitações e contratos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES FILHO, A.B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago, 2005.

HAULY, Luiz Carlos. **Contas públicas: Lei n.º 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2010.

HEALD, D. Fiscal Transparency: concepts, measurement and uk practice. **Public Administration**, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva: Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia, 2001.

ICERMAN, Rhoda C.; SINASON, David H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. **Public Fund Digest**, v. 7, n.1, p. 64-80, 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. São Paulo: Dialética, 2001.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. BNDES, 2000.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

LAKATOS, Maria Eva; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1992.

LOPES, Hálisson Rodrigo; PIRES, Gustavo Alves de Castro; PIRES, Carolina Lins de Castro. A condescendência criminosa e seus reflexos na moralidade administrativa. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 119, dez. 2013. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13966&revista\\_caderno=3](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13966&revista_caderno=3)>. Acesso em fev.2017

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Princípio da isonomia na licitação pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.

O'DONNEL, Guillermo. Democracia delegativa **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-49, out, 1991.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1999.

PESSOA, Eduardo. **Dicionário jurídico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Idéia Jurídica, 2006.

ROMANO, Rogério Tadeu. O crime de **Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento de interesse (artigo 3.º, I, da Lei 8.137/90) e crimes contra a fé pública, administração pública e patrimônio**. [2009]. Disponível em: <<http://www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca/doutrina/Doutrina382-o-crime-de-extravio.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

SILVA, Lino M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

**Portal CNJ:** <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81120-moradores-de-maringa-criam-observatorio-para-fiscalizar-a-gestao-municipal>.

## ANEXO

### **Moradores de Maringá criam observatório para fiscalizar a gestão municipal**

Cansados de ver a cidade ser manchete de jornal por envolvimento de seus administradores em esquemas de corrupção, há oito anos um grupo de moradores de Maringá (PR) resolveu fazer algo além de lamentar: criou uma entidade filantrópica para fiscalizar os passos da gestão municipal. É o Observatório Social de Maringá (OSM), que, entre 2006 e o final de 2014, já evitou que aproximadamente R\$ 80 milhões se esvaíssem dos cofres públicos pela corrupção. O projeto foi vencedor do Prêmio Inovare 2015, na categoria Justiça e Cidadania. Ele foi um dos 235 inscritos nessa categoria, lançada em 2015 para reconhecer práticas desenvolvidas por pessoas, empresas e organizações não ligadas ao Judiciário.

O OSM é composto por um grupo voluntário (atualmente são cerca de 40 pessoas) de diversas áreas, como advogados, juízes, economistas, funcionários públicos federais e estaduais, empresários, estudantes e aposentados, dispostos a fazer a checagem dos gastos públicos da Câmara Municipal, da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e das Prefeituras de Maringá e Sarandi (a 8 quilômetros de Maringá). Qualquer pessoa pode participar do Observatório, desde que não tenha filiação partidária ou possua qualquer motivação política. “O melhor prefeito para nós é o eleito, porque é com ele que vamos trabalhar. Então, temos muito cuidado em nos mantermos isentos de qualquer partido ou grupo político, para que assim sigamos com credibilidade e nossas ações possam ter resultado”, justifica a presidente da entidade, Fábria Sacco.

A metodologia do OSM é dividida em três fases. Na primeira fase, o edital da licitação é analisado e, sendo necessário, é solicitada ao poder público a impugnação ou possíveis alterações no certame. Após a conclusão de que o edital é transparente, o mesmo é divulgado para o maior número de empresas possível. Na segunda fase, o foco é o processo de licitação, principalmente os preços, as quantidades e a qualidade dos produtos e/ou serviços adquiridos. Na terceira fase são feitos o acompanhamento da entrega dos produtos ou serviços e a verificação se ela está em conformidade com a licitação. Também são avaliados o controle de estoque e o consumo efetivo.

Além dos voluntários, o grupo possui ainda uma equipe multiprofissional que faz análise técnica dos editais e contratos públicos, composta por dois advogados, dois engenheiros, um administrador e um contador, além de estagiários nessas áreas. Os voluntários se reúnem uma vez por semana para discutir e avaliar as análises feitas pela equipe técnica e, a partir daí, traçar o plano de ação em caso de vestígio de ilegalidade. Toda e qualquer informação levantada pelo OSM ou por denúncias da comunidade é analisada pelo Comitê Gestor da entidade antes de qualquer procedimento. Essas reuniões garantem a segurança e confiabilidade na tomada de decisão e na divulgação dos resultados.

“Nós sempre buscamos resolver a questão alertando o gestor público da ilegalidade ou do erro técnico encontrado. Consideramos que tivemos êxito quando evitamos que o dinheiro público seja gasto indevidamente ou quando garantimos a devolução de dinheiro gasto indevidamente. Nossa causa não precisa de herói e, por isso, não buscamos a imprensa para fazer denúncias. Só recorremos a ela e ao Ministério Público quando o gestor, seja na Prefeitura, na Câmara ou na Universidade, não se sensibiliza para os indícios e as provas que mostramos”, explica a presidente do Observatório.

**Ações** – Em 2014, as ações do Observatório Social de Maringá resultaram numa economia de R\$ 8.641.043,98 aos cofres das Prefeituras de Maringá e Sarandi, Câmara Municipal e Universidade Estadual de Maringá. São recursos de devoluções de compras indevidas e de gastos poupados após o apontamento de irregularidades feito pela entidade.

Falta de clareza do edital, preço estimado acima do valor de mercado, limitação na concorrência e ausência de preço unitário nos produtos foram as principais causas de ações do OSM no ano passado. Uma das iniciativas foi a comprovação junto à Prefeitura de Maringá de fragilidades em edital no valor de R\$ 2,2 milhões para a contratação de serviços administrativos e no embasamento legal de laudos e pareceres técnicos de segurança do trabalho. O edital foi cancelado.

O Observatório também conseguiu o ressarcimento de R\$ 31.835 ao erário, após comprovar o superfaturamento na compra e instalação de postes de energia, adquiridos



pela administração municipal por R\$ 5.993,10 a unidade, quando o valor de mercado era de R\$ 1.570,00. Outra ação foi a descoberta de um projeto de oficina de música que custava R\$ 11 mil ao mês, mas não tinha um único aluno matriculado. O projeto foi suspenso.

**Educação Fiscal** – Além da fiscalização, o Observatório Social de Maringá também possui projetos de educação fiscal. “O sucesso e o amadurecimento do trabalho de controle social só foram possíveis a partir de várias ações de conscientização da população sobre a importância da cidadania e da fiscalização dos gastos públicos que fizemos na cidade de Maringá”, explica a diretora de Educação Fiscal da entidade, Rosa Fátima dos Santos.

O trabalho é feito por meio de atividades lúdicas, como peças teatrais, shows, palestras e concursos de redação e de monografia. “Os temas com os quais a gente trabalha são muito áridos, nem sempre as pessoas querem ouvir. Então, a gente leva para um outro contexto. Quando falamos de impostos e gestão pública de recursos numa peça, por exemplo, isto atrai e desperta a atenção das pessoas”, justifica Rosa Fátima.

As ações de educação fiscal do OSM não se restringem a Maringá e região. Em oito anos, a iniciativa chegou a cerca de 600 mil pessoas em 250 municípios do Paraná e até em outros estados, como Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina.