

LICITAÇÃO PÚBLICA:

A importância do processo transparente como garantia da lisura nas contratações

Rodrigo Fiandrini¹

Orientador

Prof Wilson Brito Filho

Resumo

De acordo com o princípio da legalidade, o administrador público tem sempre a obrigação de cumprir estritamente o que aborda a lei. Esta dispõe que para a Administração Pública a regra é licitar, a fim de que sejam adquiridos bens ou serviços pelo poder público. Nesse sentido, a lei federal 8.666/93 dispõe sobre normas direcionadas a certames licitatórios realizados por agentes públicos para garantir a satisfação do interesse público. Essas normas são guiadas por alguns princípios que têm a finalidade de garantir a eficiência dos processos licitatórios e, conseqüentemente, da eficiente administração do bem público, pois a ausência de lisura nesses processos, assim como os casos de corrupção, aparecem como exemplos de problemas a serem eliminados ou minimizados. Isso posto, este trabalho apresenta a questão da correlação entre a eficiente realização dos certames licitatórios de forma transparente e os atos de corrupção abordados em lei, cuja ocorrência que cada vez mais faz parte da gestão pública tem conseqüências devastadoras tanto para a administração do dinheiro público, quanto para a sociedade como um todo. Por isso, o objetivo a ser alcançado é o de 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. A metodologia utilizada foi uma pesquisa básica, abordando o problema de forma qualitativa e de maneira exploratória tendo como ponto de partida referências teóricas divulgadas e a legislação vigente atualizada. Com base nessa abordagem, este trabalho foi repartido em três etapas que tratarão sobre como ocorre o processo licitatório baseado em tipos e modelos, sua importância para a administração pública em todos os níveis, assim como a relevância da transparência no sentido de se evitar a corrupção durante as fases do processo, favorecendo a aplicação da moralidade e da ética no âmbito da administração pública.

Palavras-chave: Processo licitatório. Transparência. Princípios licitatório. Tipos de licitações. Modelos de licitações.

¹ Graduação em Ciências Militares, AMAM. Pós-graduação em *Lato Sensu* em Ciências Militares, EsAO. E-mail fiandrinirodrigo@gmail.com

PUBLIC BIDDING:

The importance of the transparent process as a guarantee of smoothness in hiring

Abstract

In accordance with the principle of legality, the public administrator always has the obligation to strictly comply with what the law addresses. This provides that for the Public Administration the rule is to bid, so that goods or services can be purchased by the government. In this sense, federal law 8.666 / 93 provides for rules aimed at bidding contests held by public agents to ensure the satisfaction of the public interest. These rules are guided by some principles that aim to ensure the efficiency of bidding processes and, consequently, the efficient administration of the public good, as the lack of fairness in these processes, as well as cases of corruption, appear as examples of problems to be dealt with. eliminated or minimized. That said, this paper presents the question of the correlation between the efficient conduct of bidding processes in a transparent manner and the acts of corruption addressed by law, whose occurrence that is increasingly part of public management has devastating consequences both for the administration of public money, as for society as a whole. Therefore, the objective to be achieved is to analyze the means used to guarantee transparency in bidding processes, which, despite being mandatory, is not uncommon for them to be overlooked during this process. The methodology used was a basic research, addressing the problem in a qualitative and exploratory way, starting with the disseminated theoretical references and the current legislation updated. Based on this approach, this work was divided into three stages that will deal with how the bidding process based on types and models occurs, its importance for public administration at all levels, as well as the relevance of transparency in order to avoid corruption during the phases of the process, favoring the application of morality and ethics within the scope of public administration.

Keywords: Bidding process. Transparency. Bidding principles. Types of bids. Bidding models.

1 INTRODUÇÃO

O processo licitatório é uma ferramenta utilizada pela administração pública para a aquisição de bens e serviços orientada para a contratação da proposta mais vantajosa. Isso deve ocorrer ancorado por princípios que orientam a administração pública que estão elencados na legislação vigente, sem que isso deixe de considerar o interesse público. Além desses princípios, a isonomia e a escolha da proposta mais vantajosa também surgem como norteadores dos processos licitatórios. Além disso, a questão da publicidade dos atos administrativos, os quais

incluem as licitações, ganha grande relevância, tendo em vista que nos dias atuais os crimes de corrupção tornaram-se cada vez mais frequentes, o que exige por parte de gestores públicos, atitudes que facilitem essa transparência dos atos para que a população, assim como os órgãos responsáveis pela fiscalização da coisa pública, tenham ciência de como está sendo empregado o recurso público, aumentando o poder fiscalizador.

De acordo com esses conceitos, a lei dispõe sobre como deve ser realizado esses processos licitatórios, abordando os tipos e modelos a serem escolhidos além de valores e situações que orientarão essas escolhas para que os administradores públicos saibam o que fazer por ocasião da realização de uma determinada licitação. Para isso, a Constituição Federal (1988) afirma que é privativo da União estabelecer regras gerais sobre licitações e contratos administrativos e Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios formular normas particulares que agradem seus interesses.

Nesse contexto, aparecem as seguintes problemáticas: será possível proceder com lisura todo o processo licitatório e a transparência dos atos é um dos impeditivos de possíveis atos de corrupção que porventura venham a ser praticados pelos gestores públicos? Nesse sentido, este artigo tem como objetivo geral 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, e objetivos específicos: descrever com clareza como ocorre o 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 Contratos; e estudar quando ocorrem os crimes contra a administração pública dentro de um processo de licitação, pontuando as possíveis formas de combate ao utilizar as normas já existentes.

Para alcançar o objetivo proposto foi efetuada uma pesquisa básica, abordando o problema de forma qualitativa e realizando os problemas de maneira exploratória tendo como ponto de partida referências teóricas divulgadas e a legislação vigente atualizada. Com base nessa abordagem, este trabalho foi dividido em três etapas as quais abordarão sobre como ocorre o processo licitatório baseado em tipos e modelos, sua importância para a administração pública em todos os níveis, assim como a relevância da transparência no sentido de se evitar a corrupção durante as fases do processo, favorecendo a aplicação da moralidade e da ética no âmbito da administração pública.

Dito isso, é notável que este estudo assume grande relevância por focar em um assunto muito sensível para a sociedade: a corrupção de agentes públicos. Esse tema de estudo está motivado nos anseios desta sociedade, por ver uma administração pública eficiente, sem casos de corrupção e com total transparência.

Além disso, foram utilizadas palavras chaves que estejam em conformidade com os objetivos do presente artigo como por exemplo: processo licitatório, transparência, princípios, tipos e modelos.

Para responder antecipadamente à problemática, foi tomada como hipótese verdadeira que a importância do certame licitatório referente à aquisição de bens ou serviços é nítida, visto que é instrumento fundamental para a cristalização do princípio da igualdade de todos na presença da lei. Além disso, o respeito aos princípios que guiam a Administração Pública acarreta na utilização do dinheiro público de maneira eficiente, o que evita o desperdício e os atos de corrupção.

Um dos fatores essenciais aos atos públicos, a transparência, é coroada como ferramenta fundamental para que sejam garantidos processos licitatórios íntegros. De acordo com a Transparência Internacional, organização não-governamental internacional que luta pelo fim da corrupção entre governos, empresas e sociedade civil, a falta de transparência durante o certame e nas tomadas de decisão, impedindo o controle e monitoramento por parte da sociedade, além do acesso inadequado à informação, assim como a inexistência de debates públicos, são fatores facilitadores de atos de corrupção.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Metodologia

A metodologia científica da pesquisa é um conjunto de procedimentos que são empregados para adquirir informações sobre determinados fenômenos investigados. Sendo assim a presente pesquisa enquadra-se como: descritiva no que tange ao problema proposto e pesquisa bibliográfica referente à pesquisa teórica.

Quanto aos objetivos aplicados no trabalho e ao problema do mesmo a pesquisa é descritiva, pois descreve as características de um processo licitatório e as leis e regras que regem o mesmo. Segundo Barros e Lehfeld (2000, p. 23), “nesse tipo de pesquisa, não ocorreu a interferência do pesquisador, isto é, o trabalho descreve o objeto de pesquisa. Procura descobrir a frequência com que um fenômeno ocorre, sua natureza, característica, causas, relações e conexões com outros fenômenos”.

No que tange aos procedimentos de pesquisa teórica, a pesquisa é do tipo bibliográfica, pois ela explana vários temas e tópicos tomando como embasamento, referenciais teóricos colhidos em livros, revistas, etc.

A pesquisa bibliográfica explica e discute determinado tema tomando por base referências teóricas publicadas em livros, periódicos, revistas e outros. Também tem como objetivo analisar conteúdos sobre determinado tema. (MARTINS e PINTO, 2001)

Com o emprego destes enquadramentos metodológicos, foi realizada a pesquisa e a elaboração do presente trabalho científico que tem como foco a abordagem de crimes nas licitações públicas e as leis que definem as mesmas, para melhor compreensão deste tema que é tão pouco discutido e lembrado, mas que se demonstra de ampla importância neste grande campo da contabilidade, que é a área pública, na qual muitos políticos e funcionários públicos se utilizam para gerar benefícios para si próprios sem visar o bem comum da sociedade, que deveria ser o principal objetivo dos mesmos. As leis que regem as licitações públicas estão aí para inviabilizar tais crimes. (MARTINS, 2018)

2.2 Licitação: o que é isso?

A compra ou a realização de contratos pode ser concretizada por qualquer pessoa, seja ela jurídica ou física. Isso ocorre à luz de costumes e regras de mercado além de um regime jurídico de direito comercial e civil. Quanto à administração pública não acontece o mesmo. O administrador público é sempre obrigado a cumprir a lei e, por isso, a regra é licitar. Nesse sentido, a lei federal 8.666/93 aborda sobre normas para procedimentos licitatórios feitos pela administração, além de trazer uma interpretação do que aborda a Constituição Federal sobre o tema. Logo, o processo licitatório deve ser considerado como uma norma de cunho constitucional que tem dois comandos importantes: o primeiro que trata da competência legislativa acerca do tema e o segundo sobre a obrigatoriedade de licitar. (DAMACENO, 2014)

Quanto a isso, Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 522) afirma que “a licitação é uma aplicação concreta do princípio da igualdade, o qual, na Constituição, está encartado como um dos direitos e garantias fundamentais”. A vinculação ao instrumento convocatório, a escolha da proposta mais vantajosa e a isonomia surgem, nesse sentido, como princípios básicos que orientam todo processo licitatório. (DAMACENO, 2014)

Isso posto, torna-se nítido que o ato de licitar é de grande relevância para a gestão pública. Vital aos atos de aquisição ou contratação de bens ou serviços realizados pela administração pública, a licitação é um procedimento formal o qual participam entes públicos

e privados. Tudo é regulado em ato próprio da Administração Pública, que pode ser convite ou edital. (NOVO, 2018)

Quanto ao amparo, a licitação é abordada na Constituição Federal que serviu como base para a criação da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) e Lei Federal nº 10.520/02 (Lei do Pregão). A Lei 8.666/93 aparece como principal fundamento que o administrador público possuiu para a contratação de bens e serviços, procedendo pela escolha do melhor tipo que pode ser o menor preço, melhor técnica ou técnica e preço. (NOVO, 2018) Adilson Abreu Dallari (2006, p. 89) aborda que “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”.

Além disso, é válido citar que o Decreto nº 9.412 (2018) alterou alguns valores referentes ao processo licitatório previsto na Lei nº 8.666 (1993). Esses valores foram corrigidos em 120 %, que é a metade do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado durante 20 anos, de maio de 1998 a março de 2018. Isso ocorreu com o intuito de melhorar a gestão pública. O objetivo é, simplesmente, realizar compras mais baratas. (NOVO, 2018)

A lei 8.666/93 definiu em seu artigo 22 que “São modalidades de licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V – leilão.”. Além disso, a lei nº 10.520/2002 no seu artigo primeiro aborda que “Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.”.

Atualmente, dentro ordenamento jurídico do Brasil, o processo licitatório subdivide-se em seis modalidades. Cabe lembrar que a lei de licitações proíbe a criação de outras modalidades ou a combinação das que já são elencadas. Entretanto, a Lei 10.520/2002 criou a modalidade pregão e estendeu a todos os entes da federação.

Na Lei 8.666 (1993) em seu artigo 22 parágrafo primeiro a concorrência é definido como a “modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” .

A concorrência está orientada, principalmente, para licitações que envolvam altos valores, podendo participar interessados que cumpram critérios estipulados no edital. Essa modalidade é obrigatória por ocasião da contratação de obras e serviços de engenharia, momento em que a utilização de recursos ultrapasse 3,3 milhões de reais, e outras compras e serviços com custo mínimo de 1,43 milhões de reais. A obrigatoriedade também se estende às licitações internacionais, quando na concessão de direito real de uso e compra e venda de imóveis públicos. É desenvolvida em duas fases, que são habilitação e escolha do vencedor. A

publicidade nesse tipo de modalidade é mais abrangente do que outras modalidades e a disponibilidade de documentos necessários para habilitação deve ocorrer no início do processo. (COTA, DIAS, *et al.*, 2019)

Já no parágrafo segundo do artigo 22 da Lei 8.666 (1993) define a “Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.”

A modalidade tomada de preços também tem valor padronizado. No que se refere a obras e serviços de engenharia o valor limite é de 3,3 milhões de reais e às demais compras e serviços esse limite é de 1,43 milhões de reais. Caracteriza-se também por ampla publicidade. Necessita-se da comprovação do certificado do registro cadastral (CRC) até três dias antes do término do tempo de proposta, para que sejam comprovados os requisitos para participação no certame. (COTA, DIAS, *et al.*, 2019)

Ainda no parágrafo terceiro do artigo 22 da Lei 8.666 (1993) define:

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

A modalidade convite ocorre no momento em que existem contratos de valores baixos. Por isso é um processo de prazos curtos, abreviado. A administração pública pode convocar em torno de três concorrentes que por sua vez, a partir dessa convocação, têm 24 horas para que sejam confirmadas suas participações antes que se iniciem as propostas. Nessa modalidade, o valor limite que pode ser contratado é de 330 mil reais direcionados a obras e serviços de engenharia e 176 mil reais para demais compras e serviços. (COTA, DIAS, *et al.*, 2019)

Continuando na Lei 8.666 (1993) no artigo 22, agora em seu parágrafo quarto é definido:

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

O objetivo da modalidade concurso é classificar trabalhadores para assunção de cargos públicos, por meio de pagamento de prêmio estipulado no edital. Após ocorrer a escolha do

candidato selecionado não será permitida a requisição de direitos à Administração, visto que o edital já prevê tudo. (COTA, DIAS, *et al.*, 2019)

E, ainda, a Lei 8.666 (1993) no artigo 22 em seu quinto parágrafo define:

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.

O leilão ocorre por ocasião da venda de móveis, imóveis e semoventes. Para publicidade, deve ser publicado o edital que também deve conter valores dos bens, avaliações, local em que estão, forma de pagamento e abertura das propostas. Não há a necessidade de que os interessados se cadastrem antes da participação no processo, porém há a possibilidade de que haja restrições. É conduzido oficialmente por um leiloeiro que deve ser registrado em junta comercial. O leiloeiro pode ser comum, à luz da legislação federal a que pertence, ou administrativo, o qual realiza o certame de mercadorias que foram apreendidas. (COTA, DIAS, *et al.*, 2019)

No Decreto nº 3.555 (2000) em seu artigo segundo define “Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais.”

Indicado na aquisição de bens e serviços comuns, oferecidos por inúmeros fornecedores, o pregão ocorre quando a definição do que será comprado tem como base o menor preço. Foi abordado na Lei nº 10.520/02 que estipulou a compra de bens e serviços comuns, sem dependência de valores. É mais célere, levando-se em consideração apenas o preço do que será comprado. (COTA, DIAS, *et al.*, 2019)

Além das modalidades, a Lei 8.666/93 também aborda sobre atos preparatórios da licitação ligados ao objeto da contratação é composta por atos preparatórios que visam ao objeto da contratação e que são formados por duas fases, externa e interna. A fase interna é iniciada depois de ser verificada a necessidade de contratação de obra ou serviço ou alguma aquisição. Nesse momento é formulado o convite ou edital. Já na fase externa os interessados em fechar contrato com a administração pública iniciam a participação no processo. Os procedimentos desta fase irão variar à luz da modalidade do certame e por isso procede-se com as conhecidas subfases: habilitação, publicação do instrumento convocatório, classificação ou julgamento, homologação e adjudicação. (CARLOS, 2016)

Essa etapa do processo assume grande relevância, já que será peça chave para a garantia do sucesso do certame licitatório e proporcionará alcançar seu grande objetivo, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração pública. (AMORIM, 2018)

Todos os procedimentos realizados durante o processo de licitação assumem papel importante e são guiados pelos princípios explícitos e implícitos. É no cumprimento desses princípios que aparece a questão da transparência que será tratada a seguir.

2.3 A Transparência

A Administração Pública é guiada por cinco princípios básicos que estão elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e são condições padrão que as organizações administrativas tem a obrigação de seguir: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, é válido observar que pode ser imposta: esses princípios são aqueles expressos referentes à Administração, porém, não são podem ser os únicos aplicados a ela. Nesse contexto surge a transparência, princípio base da ideia de democracia.

Carlos Roberto Almeida da Silva (2014, p. 2) afirma que

Na Administração Pública brasileira, a transparência, que é decorrência do Estado Democrático de Direito, este concebido pela Constituição Federal de 1988, visa objetivar e legitimar as ações praticadas pela Administração Pública (...)

Para se evitar casos de corrupção é de extrema importância que os atos públicos sejam conduzidos com transparência, pois esta permite a fiscalização e o controle. Nesse sentido, o princípio da publicidade surge com extrema importância nos certames licitatórios, pois há o objetivo de dar ciência aos interessados sobre todos os detalhes da licitação, além de servir para que seja realizada a fiscalização de todos os passos dados durante o certame realizado pela administração pública. Quanto a isso, Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 541) trata:

O princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação – no que se inclui a motivação das decisões – sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão.

Seguindo essa abordagem, nota-se que toda lei tem o objetivo de criar regras gerais de aplicação ampla para organizar a atuação das pessoas dentro de uma sociedade. Essa afirmação pode ser perfeitamente relacionada à Lei da Transparência, Lei nº 12.527 (2011). Sabe-se que a carta magna prevê vários direitos autoaplicáveis. Um desses é o direito de os cidadãos receber

informações de entidades públicas, de acordo com o inciso XXXIII do art. 5º. O inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal também trata do direito subjetivo à informação, referindo-se aos registros da administração e dados sobre atos de governo. Por fim, o § 2º do art. 216 da Constituição Federal fixa o dever da Administração Pública de manter arquivos e de criar sistemas para que esses possam ser acessados pelos cidadãos. (MARTINS, 2018)

Cabe lembrar que todos os atos da administração pública, como regra, devem ser transparentes, com exceção do que está abordado em lei sobre alguns casos específicos. Nesse contexto, com um olhar voltado às licitações, José dos Santos Carvalho (2020, p. 234) aborda o seguinte sobre publicidade dos atos:

Não há só o artigo 3º da lei que fala sobre o princípio da publicidade, há também o artigo 21, que fala da publicação dos avisos contendo o resumo dos editais na imprensa, como o artigo 39 que fala sobre a previsão de audiência pública no caso de licitações que envolvam valores vultosos, há também o artigo 23. §4º que fala que a administração pode utilizar procedimento licitatório que exija maior publicidade, mesmo que o valor corresponda à modalidade de menor rigor quanto a divulgação do certame. Todos esses exemplos demonstram a importância do princípio da publicidade.

Seguindo esse raciocínio, a publicidade aparece como um fator de eficácia dos atos realizados pela administração pública. Em consequência disso, os efeitos externos serão produzidos, pois a falta de conhecimento dos atos não obrigará nenhum órgão ou pessoa a obedecê-los. Por isso faz-se necessária a divulgação oficial dos atos. (MARINELA, 2020). É importante declarar que ações que tenham transparência aproximam os agentes externo daquilo que é verdadeiro e, ainda, ajudam na queda do número de atos corrupto em licitações. (DALLARI, 2006).

Isso posto, entende-se que a divulgação do certame licitatório deva ocorrer com tempo hábil para que seja possível a participação de interessados. Para que isso aconteça, a lei prevê, por exemplo, prazos para divulgação e apresentação de datas que acontecerão sessões abertas, que podem ser mudados de acordo com o referido processo, sem serem reduzidos. (BARBOSA, 2017). Como uma maneira de garantir a transparência, a lei 8.666/93, no artigo 21, trata da questão da divulgação: “Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:” (BRASIL, 1993)

Também é válido lembrar que no caso do Pregão, o artigo 4º da Lei nº 10.520/00 também trata sobre a questão do prazo para publicação e figuração das propostas, estipulando como limite mínimo 8 dias úteis. (BRASIL, 2002)

Nesse sentido, presume-se que há a necessidade de que a publicidade dos atos da administração pública, neste caso os licitatórios, apareçam de modo objetivo e claro, ou seja, transparente, a fim de proporcionar a fiscalização e o controle. Como exceção, a Constituição Federal de 1982 aborda sobre situações em que a administração pública possa dispensar o critério da publicidade. (ABRANCHES, 2014)

Além de ajudar no combate à corrupção, a questão da transparência dos atos licitatórios pode, também, auxiliar no combate a outros crimes que podem ocorrer durante as licitações. Nesse sentido, é válido descrever quais os crimes previstos na legislação, como no próximo tópico.

2.4 Os Crimes do Processo Licitatório

Grande parte das ações delituosas de administradores públicos e privados contra a Administração Pública, e nisso inclui-se tanto os processos licitatórios quanto os contratos administrativos, já está prevista no Código Penal (1940) na parte que trata Dos Crimes Contra a Administração Pública (Título XI). No entanto, a partir da elevação do número de participação de particulares nos certames licitatórios do Brasil a exigência referente a uma correta gestão do processo de contratação tornou-se mais necessária. E já que o próprio Código Penal brasileiro não mais supria a necessidade de tutela de interesses que tinham a finalidade de garantir a ocorrência das licitações livres de práticas ilegais, a Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações e Contratos Administrativos) abordou regras de cunho penal, listando tipos que resguardam todo o processo licitatório e os contratos administrativos. (OLIVEIRA, 2015)

Quanto aos crimes de licitação os artigos do 89 ao 98 da Lei nº 8.666/93 os abordam de maneira clara e precisa.

2.4.1 ILEGALIDADE NAS CONTRATAÇÕES DISPENSADAS, DISPENSÁVEIS E NAS INEXIGIBILIDADES

Nota-se que a regra referente às contratações públicas é a obrigação de realizar a licitação quando for adquirir bens ou executar obras e serviços. Entretanto, existem situações previstas em lei nas quais essa obrigatoriedade pode ser desconsiderada. Nesses casos podem ser identificadas a licitação dispensada, dispensável ou inexigível. (OLIVEIRA, 2015) Quanto a isso, Carvalho Filho (2020, p. 225) afirma que "a licitação dispensável tem previsão no artigo

24 da Lei 8666/93, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la".

O artigo 89 da Lei 8.666/93 trata o seguinte:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público. (BRASIL, 2002)

No que se refere à licitação dispensada, a legislação trata que dá não realização do processo licitatório, sendo obrigada a contratação direta. Os casos em que isso pode acontecer estão previstos de maneira taxativa no artigo 17 da Lei nº 8.666/93. Como exemplo disso aparece a alienação de bens imóveis oriundos de doação em pagamento. (OLIVEIRA, 2015)

Quanto à licitação dispensável Carvalho Filho (2020, p. 238) diz: “A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório.” Isso significa que a Administração Pública possui a prerrogativa de não fazer o procedimento licitatório em algumas hipóteses.

2.4.2 FRUSTRAR OU FRAUDAR COMPETIÇÃO

O artigo 90 da Lei nº. 8.666/93 aborda que: “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”. (BRASIL, 1993)

O não cumprimento aos princípios da licitação que facilitam a competição, como igualdade, julgamento objetivo, dentre outros, está diretamente relacionado a este crime que é classificado como formal, bastando o ato doloso. (OLIVEIRA, 2015)

Está ausente nesse crime uma finalidade específica como é característica do dado subjetivo do tipo penal, perante seu especial objetivo de agir, conhecido como dolo específico, ou seja, a disposição ou motivação especial.

2.4.3 PATROCÍNIO DIRETO OU INDIRETO DE INTERESSE PRIVADO

O artigo 91 da Lei de Licitações e Contratos trata que "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". (BRASIL, 1993)

Quanto a isso Nunes (2009) afirma que "a norma, tal como prevista no art. 91 da Lei n. 8.666/93, exige algo a mais. Exige algo estranho ao dolo do agente, pois somente se configurará o crime se houver a invalidação da licitação ou do contrato pelo Poder Judiciário.”.

Para que este crime seja concretizado é necessário que seja invalidado o procedimento licitatório ou o contrato administrativo por decisão do Judiciário.

2.4.4 MODIFICAÇÃO OU VANTAGEM CONTRATUAL NA FASE DE EXECUÇÃO

Este crime está assim determinado no artigo 92 da Lei:

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. (BRASIL, 1993)

De acordo com Costa Júnior (2004, p. 39), "beneficiar-se injustamente das modificações ou prorrogações contratuais equivale à obtenção de uma vantagem indevida ”.

Depois da adjudicação do objeto e durante a execução contratual, não poderá existir quaisquer mudanças na licitação ou contrato, salvo nos casos previstos em lei, edital ou contratos.

2.4.5 IMPEDIR, PERTURBAR E FRAUDAR ATOS DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

O artigo 93 destaca que “impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório configura crime de licitação, com a aplicação de pena de detenção de 06 (seis) meses a 02 (dois) anos, e multa”. (BRASIL, 2002)

Nesse contexto, Greco Filho (2007, p. 35) afirma que:

(...)o dispositivo contém, implícito, o elemento normativo sem justa causa ou indevidamente quanto ao impedir e o perturbar, porque há situações em que o impedimento ou perturbação são não só legítimos, mas necessários, como a utilização do mandado de segurança para suspender ou anular o procedimento viciado ”.

Sidney Bittencourt (2019) aborda que em qualquer instante da licitação, ocorrendo as condutas de impedir, perturbar ou fraudar o processo, isso prejudica o procedimento licitatório e é considerado crime.

2.4.6 DEVASSAR O SIGILO DE PROPOSTA APRESENTADA

O artigo 94 da Lei nº 8.666 aborda que: "Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa." (BRASIL, 1993)

O princípio da igualdade é cumprido quando é respeitado o sigilo das propostas, evitando-se o favoritismo entre licitantes. Além disso, o termo “devassar” corresponde à violação do envelope que contém a proposta comercial possibilitando conhecer o valor da proposta antes da abertura ao público. Ao se inteirar do valor da proposta por qualquer outro tipo de fonte segura também tipificaria este crime. (OLIVEIRA, 2015)

2.4.7 AFASTAR OU PROCURAR AFASTAR LICITANTES POR MEIOS ILEGAIS

Este crime é assim abordado pelo artigo 95 da Lei: “Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo”. Isso vai de encontro aos princípios que regem os certames licitatórios já que permite a corrupção e a perseguição durante o processo. (BRASIL, 1993)

Isso posto, é nítido que essa prática corrói o interesse da Administração pública e pode ser praticada tanto por agentes públicos quanto por particulares. É válido lembrar que os agentes públicos que venham a se abster ou desistir da licitação por motivo de aceitação de vantagem podem sofrer a mesma pena prevista para este tipo de crime.

2.4.8 FRAUDAR LICITAÇÃO

Tido como maior artigo ligado aos crimes de licitação, o artigo 96 aborda o seguinte:

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. (BRASIL, 1993)

Quaisquer dessas práticas equivalem à fraude no processo licitatório e vão de encontro aos interesses da Administração Pública. É, relativamente, um crime fácil de ser identificado.

2.4.9 LICITAR OU CELEBRAR CONTRATO COM QUEM NÃO POSSUI IDONEIDADE

O artigo 97 qualifica mais um crime desta maneira: " Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo ". (BRASIL, 1993). Referente a isso, Greco Filho (2007, p. 36) diz que "o crime do servidor consuma-se com a classificação do licitante inidôneo, aceitação de sua proposta ou celebração do ajuste".

Esse crime é de fácil entendimento, pois está baseado na simples contratação realizada pela Administração Pública de pessoa jurídica ou profissional declarado idôneo.

2.4.10 FRUSTRAR A PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO

O artigo 98 nos apresenta o seguinte: "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". (BRASIL, 1993)

Seguindo essa abordagem, a questão da competitividade é de vital importância para a licitação, pois além de impor vedações ao ente público é uma das essências do processo licitatório.

3 CONCLUSÃO

O objetivo geral deste estudo foi analisar os meios utilizados para garantir a transparência nos processos licitatórios, que, apesar de serem obrigatórios, não é incomum que sejam inobservados. Descrevendo esses processos e explicando a questão da transparência dos atos, foi nítido perceber que o legislador preocupou-se em abordar a importância dos atos transparentes para que os processos transcorram com lisura, visando ao interesse público e garantindo elevado grau de confiança nos atos por parte da sociedade.

Atualmente, a corrupção tornou-se fato comum nas organizações e negócios em todo o país e está ligada intimamente à agentes públicos e políticos. Esses casos são cada vez mais noticiados nas mídias. Especialmente, no que se refere às obras públicas, área que abrange os maiores escândalos ligados às principais construtoras do país. Certames licitatórios manobrados por, principalmente, agentes públicos contribuem muito para que isso ocorra. Aumentar os conhecimentos acerca dos atos de corrupção, com foco na questão da transparência dos atos, aprimoram as ferramentas que garantem a ética e a moral no que se refere à gestão eficiente do dinheiro público em, principalmente, obras civis direcionadas à melhor qualidade de vida da sociedade. Neste sentido, o desenvolvimento de ferramentas de Tecnologia da Informação, relacionadas a transparência dos processos licitatórios, contribui de maneira relevante para facilitar o trabalho de fiscalização e controle por parte do auditor e da própria sociedade.

A transparência é um processo comunicativo que tem previsão em normas legais. Ela impõe aos administradores grandes preocupações e deve servir como facilitadora para auditorias executadas por órgãos fiscalizadores a fim de garantir a lisura dos atos, proporcionando uma sensação de segurança na sociedade. Esse princípio pode ser estabelecido em estágios, os quais permitam o enquadramento de órgãos públicos e processos de maneira objetiva.

Diante disso, é notável a extrema relevância do processo de licitação pública na questão da aquisição de bens ou serviços. O certame licitatório surge como ferramenta imprescindível para que seja preservado e consolidado o princípio da igualdade para todos diante da lei, obrigando os gestores públicos a praticar atos baseados na equidade e na objetividade, oferecendo aos interessados vasta transparência, ancorados pela boa-fé. Nesse sentido, com base na legislação em vigor, a eficiente gestão das licitações públicas, assim como a transparência de todos os seus atos, contribui, indiscutivelmente, para a eficiente utilização do dinheiro público ao evitar o desperdício e os atos de corrupção.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, C. A aplicação do princípio da publicidade no procedimento licitatório. **Jus.com.br**, Teresina, set. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/32087/a-aplicacao-do-principio-da-publicidade-no-procedimento-licitatorio>>. Acesso em: 20 set. 2020.

AMORIM, V. A. J. D. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 2ª. ed. Brasília: Senado Federal, 2018. 271 p. ISBN 978-85-7018-944-8. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547165/licitacoes.pdf>>. Acesso em: 2020 out. 15.

BARBOSA, F. C. O princípio da publicidade aplicado às licitações. **Jus.com.br**, Teresina, ago. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59604/o-principio-da-publicidade-aplicado-as-licitacoes>>. Acesso em: 20 set. 2020.

BARROS, A. J. D. S.; LEHFELD, N. A. D. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 2ª. ed. São Paulo: Makron Books, 2000. 122 p.

BITTENCOURT, S. **Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93 totalmente atualizada**. 10ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 875 p. ISBN 978-85-450-0572-8.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Brasília. 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. **Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações**, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. **Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Normas para licitações e contratos da Administração Pública**, Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

CARLOS, E. S. Licitações: Procedimentos e fases. **Central de Favoritos**, São Paulo, nov. 2016. Disponível em: <<https://centraldefavoritos.com.br/2016/11/17/licitacoes-procedimentos-e-fases/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª. ed. São Paulo: Atlas, 2020. ISBN 978-85-97-02497-5.

COSTA JÚNIOR, P. J. D. **Direito penal das licitações**: comentários aos arts. 89 a 99 da Lei n. 8.666, de 21-6-1993. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. ISBN 8502045504.

COTA, F. V. D. C. et al. Licitações: Modalidades e Forma Contratual. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, v. XXII, n. 191, dez. 2019. ISSN 1518-0360. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/licitacao-modalidades-e-forma-contratual/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

DALLARI, A. A. **Aspectos jurídicos da licitação**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. ISBN 9788502055728.

DAMACENO, R. A. E. Do dever de licitar no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. ano 19, n. 3928, 3 abr. 2014. ISSN 1518-4862. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27359>>. Acesso em: 20 set. 2020.

FILHO, J. D. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª. ed. São Paulo: Grupo Editorial Nacional Atlas, 2020. ISBN 978-85-97-02497-5.

GRECO FILHO, V. **Dos crimes da lei de licitações**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 221 p. ISBN 9788502064690.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 14ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. ISBN 978-8553614080.

MARTINS, G. D. A.; PINTO, R. L. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, H. **Lei da Transparência e sua aplicação na administração pública: valores, direitos e tecnologia em evolução**. Ministro do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, p. 19. 2018.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 19ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. ISBN 978-85-203-5961 -7.

MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOVO, B. N. Licitações. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, n. 174, jul. 2018. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/licitacoes/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

NUNES, S. L. Advocacia administrativa em licitações. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 14, n. 2113, 14 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12620/advocacia-administrativa-em-licitacoes>>. Acesso em: 20 set. 2020.

OLIVEIRA, J. M. D. C. M. V. C. B. R. A. A. J. S. Z. D. Uma análise dos crimes de licitação e de suas penas conforme seção III da Lei Nº 8.666/93. **Jusbrasil**, Porto Velho, 2015.
Disponível em: <<https://admjamil.jusbrasil.com.br/artigos/259417931/uma-analise-dos-crimes-de-licitacao-e-de-suas-penas-conforme-secao-iii-da-lei-n-8666-93>>. Acesso em: 20 set. 2020.

SILVA, C. R. A. D. Princípio da transparência na Administração Pública. **JusBrasil**, Manaus, 10 fevereiro 2014. 10.