

2009

LICITAÇÕES – COMPETIÇÕES OU FRAUDES – REALIDADES, MITOS E COMBATES  
GERALDO JOSÉ LOPES MACEDO

FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL  
E TERRITÓRIOS – FESMPDFT

CURSO PÓS – GRADUAÇÃO “ORDEM JURÍDICA E MINISTÉRIO PÚBLICO”

LICITAÇÕES – COMPETIÇÕES OU FRAUDES – REALIDADES, MITOS E COMBATES

GERALDO JOSÉ LOPES MACEDO

Brasília – DF  
2009

## **SUMÁRIO DO PROJETO**

1. Introdução .....	3/12
2. Desenvolvimento .....	13/72
a. Objetivo Geral .....	13/14
b. Objetivos Específicos .....	14/15
c. Entendimento das Fraudes em Licitações .....	15/56
i. Principais conceitos de fraudes .....	25/30
ii. Vícios sorrateiros ou insidiosos que podem ser cometidos .....	31/31
iii. Análise do artigo 90 da lei 8666/93 .....	32/37
iv. Alguns casos práticos, como exemplo .....	37/56
d. Buscas de Alternativas e de Soluções .....	57/72
i. Exigência de certificação profissional .....	57/59
ii. O Pregão Eletrônico .....	60/66
iii. A Experiência da ECT .....	67/74
3. Conclusão .....	75/77
4. Referências Bibliográficas .....	78/81

## INTRODUÇÃO

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública faz a contratação de obras, serviços, compras e alienações. Ou como sintetiza o mestre Celso Antônio Bandeira de Melo: *“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”*.<sup>1</sup>

Ou ainda, como também conceitua na p. 516: *“é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estabelecidas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados”*.<sup>2</sup>

Em termos gerais, licitação é um procedimento administrativo obrigatório realizado pelos entes públicos, que antecede a compra ou contratação de serviços de empresas privadas ou mesmo de pessoas físicas, a fim de proporcionar à Administração Pública a apreciação da proposta mais vantajosa e dar chance a todos de oferecerem seus produtos ou serviços ao Estado em igualdade de concorrência.

Nenhuma dúvida subsiste nos meios administrativos, comerciais e jurídicos, de que a licitação é a forma constitucionalmente prevista para que a Administração Pública realize a contratação de obras e serviços na tentativa da observância de diversas

---

<sup>1</sup> MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª Edição. Malheiros Editores, 2008, p. 514.

<sup>2</sup> Op Cit, p. 516.

garantias e princípios, dentre eles a livre concorrência, a isonomia entre os concorrentes e, sobretudo, a obtenção da proposta que ofereça maiores vantagens para a Administração.

Foi a partir de 1967 que surgiram os primeiros decretos e leis que regularizam especificadamente as licitações. A partir disso várias outras leis foram criadas culminando na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, seja ela procedente de qualquer das quatro ordens de pessoas jurídicas de capacidade política, isto é: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Afirma Celso Antônio: *“Sem embargo, todas devem acatamento às “normas gerais” legislativamente produzidas com alcance nacional, conforme “supra” anotado”*.<sup>3</sup>

Esta Lei, juntamente com suas modificações geradas por outras leis e decretos que surgiram, regem todo o processo licitatório, inclusive suas normas, procedimentos, exceções, modalidades e tipos. Subjetivamente, os objetivos buscados na licitação são a publicidade, a transparência, a impessoalidade, o julgamento objetivo, a isonomia entre os participantes e a obtenção da maior vantagem para a Administração Pública.

Conforme ensina Celso Antônio<sup>4</sup>, a licitação deve sempre se pautar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, competitividade, isonomia, e finalmente a moralidade *(que significa que o procedimento licitatório terá que se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para a Administração e para os licitantes, um comportamento escorreito, liso e honesto, de parte a parte. Ligado intimamente ao princípio da probidade administrativa para a administração)*.

Os objetos contratuais pretendidos pela Administração, sempre que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, física ou jurídica, em tese precisam ser postos

---

<sup>3</sup> Op Cit, p. 517.

<sup>4</sup> Op Cit, p. 522 a 526.

em competição (licitação), para que, do confronto das propostas, o ente Administração Pública receba a melhor proposta.

Mas, infelizmente hoje no Brasil, segundo afirmam alguns e também pelos fatos que freqüentemente se apuram, a importância do atendimento aos princípios fundamentais das licitações e da lei que as rege, em algumas vezes não passa de mera balela e teoria. Isto porque atualmente verifica-se um extenso número de investigações e denúncias da existência de fraudes nestes procedimentos, tornando-se comum a idéia de que muitas das licitações, ou a conseqüente execução contratual, estão eivadas de algum tipo de fraude.

A quantidade de falcatruas chegou a um nível tão grande, que a imprensa praticamente foca sua atenção de forma prioritária nas denúncias, tanto oriundas de fontes próprias, quanto naquelas resultantes de investigações policiais e administrativas. Até parece que não haverá solução, mas algumas providências ainda podem ser tomadas, conforme pretende registrar esse trabalho. Essas providências podem ser internas e administrativas e também oriundas dos próprios entes privados que, num entendimento inicial, seriam agentes ativos dos delitos de fraude. Podem ainda elas ser jurídicas e legais como algumas já existentes, a exemplo das criações de novas modalidades de competição, e também podem ser derivadas de monitoramento e denúncias por parte da própria sociedade.

Continuando sobre o tema, o ambiente administrativo público brasileiro contemporâneo, com suas características extremamente burocráticas, porém dinâmicas e evolutivas nas situações fáticas, traz a oportunidade da criatividade e sofisticação criminosa, com artimanhas freqüentes para a consumação do objetivo de fraude. Junto com essas situações, vem a pergunta: como identificar essas situações e como severamente punir o crime cometido, ou evitá-lo, antes que aconteça? Ou ainda, como criar mecanismos de controle e transparência para fugir dessa realidade?

A formulação do problema se traduz na clássica pergunta sobre licitações no Brasil e seus contratos administrativos públicos delas derivados. Há muita fraude ou falta de competição nos certames? Se há, o que fazer para tentar diminuí-las?

Olhando outro cenário, para o caso em que a competição foi realmente transparente e disputada de forma acirrada e honesta, será que a execução contratual também vai se transcorrer de acordo com o interesse público?

As premissas são: existem licitações fraudulentas, mas também existem licitações honestas.

Uma das conclusões a que se quer chegar é: como extrair ensinamentos e mecanismos destas para aplicação naquelas?

Partindo-se do geral, sobre as fraudes em licitações, chegar-se-á ao particular, com situações de casos concretos de competições reais e benéficas à Administração Pública, exemplos que podem ser estendidos a outras situações.

É superlativa a discussão das várias nuances da vida real, com as situações dos crimes, suas atuais fundamentações legais e eventuais ausências ou discrepâncias na legislação vigente, bem como suas identificadoras características. Devem-se buscar maneiras alternativas e adicionais de se evitar o cometimento das costumeiras fraudes.

Os estudiosos têm a obrigação de identificar novas propostas e alternativas, para que a sociedade possa estar mais protegida, no futuro, do que na atual realidade. Essas novas propostas e alternativas contemplarão tanto a situação legislativa para o acolhimento das novas situações de fraudes mais sofisticadas e atuais, quanto o seu efetivo combate com a utilização de ferramentas de monitoramento e auditoria.

A Lei de Licitações (8666) foi sancionada em 21 de junho de 1993 com o objetivo de formatar um novo controle e fiscalização nas compras governamentais,

bem como definir as regras de competição e contratação, visando o atendimento dos princípios acima descritos.

Ela veio para regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, <sup>5</sup> instituindo normas gerais (as normas aplicáveis uniformemente em todo o país – critérios básicos) para as licitações e contratos de todos os entes da Administração Pública, seja da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Concomitantemente às normas e objetivos formalmente estabelecidos, a Lei 8666/93 procurou delimitar as possíveis e previsíveis situações de fraudes e corrupções, por meio de restrições na liberdade e discricionariedade do agente público de praticar atos relacionados com as compras públicas e as fiscalizações na execução contratual. Nunca é demais lembrar que o governo federal é o maior comprador do Brasil e, por isso, em volta dele gravitam inúmeras empresas e pessoas físicas que dependem de suas compras, sejam elas feitas de forma honesta ou não.

No entanto, a criatividade e capacidade dos seres humanos, notadamente aqueles detentores da índole criminal, acabam por gerar situações de fraudações à lei, que às vezes se tornam quase que impossíveis de serem identificadas e punidas.

Nos últimos anos foram descobertas várias situações de corrupção em licitações, que acabam por gerar a dúvida entre duas hipóteses: será que a corrupção só aumenta ou os controles e monitoramentos melhoraram com o tempo, ou mesmo as duas situações podem estar acontecendo. Não existem maneiras de se mensurar, já que está se falando de crime, com suas costumeiras ilicitudes, desvios e fatos obscuros.

---

<sup>5</sup> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ([Regulamento](#))

O que parece claro e insofismável é que os mecanismos de controle têm que evoluir e melhorar, caso contrário as normas estipuladas pela Lei 8666/93 continuarão a ser desrespeitadas por pessoas inescrupulosas em ambos os lados, contratante e contratado, pessoas estas que visam a obtenção de vantagens pessoais, não considerando que estão lidando com dinheiro público, que pertence a toda a população. Para eles, dinheiro público significa dinheiro disponível. Essa necessidade de aumento e evolução dos mecanismos de controle é visível e premente, devendo ser acrescida de uma conjugação de instrumentos em todas as fases do processo, seja na identificação da necessidade de compra, no transcurso do processo licitatório ou na fase de execução contratual, inclusive com atuação paralela e sistêmica, além de seqüencial.

As novas modalidades de contratações e de concessões, introduzidas na legislação em períodos mais recentes com o objetivo de desburocratizar, modernizar e tornar mais ágil a gestão pública, aumentaram a celeridade do processo de contratação, mas acabam por oferecer maiores facilidades àqueles malfeitores que têm o objetivo de burlar a lei e desviar recursos públicos em prol de si mesmo ou de terceiros. Para combater essas situações, os órgãos de controle da Administração Pública deveriam se aprimorar, técnica e administrativamente, para alcançarem um eficaz controle da ampla legalidade de todos os procedimentos envolvidos numa negociação pública. Mas nem sempre um negócio público, efetuado de maneira totalmente legal, significa que estará imune ao desvio de dinheiro público. O subterfúgio do crime, principalmente aquele cometido nas mesas da Administração Pública, pode esconder ilícitos e combinações de maneiras extremamente sutis, artificiais e disfarçadas.

Da mesma maneira que acontecem fraudes em licitações, nas suas diversas formas, elas acontecem com muito mais freqüência nos gastos efetuados em



contratos onde não foi necessária uma licitação. Esses casos respondem por 97% dos gastos<sup>6</sup> efetuados pelo governo federal, e, segundo o “site” “Contas Abertas”, entidade civil de controle dos gastos governamentais, são nestes que acontecem as maiores atuações dos fraudadores, porque não existe uma “cultura de fiscalização do não licitável”. Os gastos com compras ou serviços não licitáveis, que no ano de 2007 somaram R\$ 1,2 trilhão, referem-se às despesas obrigatórias sobre as quais o gestor não tem controle (pagamento de pessoal, aposentados, pensionistas, transferência de fundos, etc). Já o quadro sobre o que seria “licitável” refere-se aos valores sobre os quais o gestor tem controle dos recursos.

Conforme ainda este site, “Contas Abertas”, o TCU, órgão fiscalizador dos gastos públicos, atende representações de licitantes que se sentem prejudicados em procedimentos licitatórios. O tribunal desenvolve ainda um projeto com o qual, a partir de debates com auditores, licitantes, pregoeiros e com base no histórico de fraudes, é possível trilhar os procedimentos de fraude mais comuns nos registros do sistema do pregão eletrônico, além de propor correções.

Ao analisar o Tema “Licitações” e o Problema “Competições e Fraudes – Realidades, Mitos e Combates”, este trabalho pretende enveredar em fatos, detalhes e normas, de forma a disseminar informações gerais e específicas sobre o assunto para leigos e não leigos. O objetivo é a expansão do conhecimento de como acontecem as situações de desvio de dinheiro público e de quais, ou algumas, medidas podem ser adotadas para se tentar diminuir esta evasão de renda da população. A sociedade brasileira não pode esquecer em nenhum momento que o seu país ocupava a 72<sup>a</sup> posição na classificação do *ranking* mundial de corrupção de 2007, elaborado pela instituição Transparência Internacional<sup>7</sup> (sempre com

---

<sup>6</sup> Fonte: Site CONTAS ABERTAS – Disponível em: [http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes\\_noticias.asp?auto=2360](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2360) Acessado em 20.Jan.2009.

<sup>7</sup> Fonte: Site GLOBO.COM.

aumento seqüencial no índice, rebaixamento na nota e queda na classificação dos países menos corruptos – atualizado de 2001 até 2007).

O Brasil obteve nota 3,5 em 2007, em uma classificação que vai de zero a dez. Iraque, Somália e Mianmar são os três últimos países da lista, num total de 180, enquanto os países nórdicos europeus (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) sempre ocupam os primeiros lugares, revezando-se entre si. Essa pesquisa também é uma prova cabal de que em países onde a qualidade de vida da população é maior, a produção e necessidade de corrupção é menor.

**Abaixo as notas do Brasil e a colocação no ranking da Transparência Internacional desde 2001:**

Ano	Posição no ranking	Nota
2001	46 <sup>a</sup>	4,0
2002	45 <sup>a</sup>	4,0
2003	54 <sup>a</sup>	3,9
2004	59 <sup>a</sup>	3,9
2005	62 <sup>a</sup>	3,7
2006	70 <sup>a</sup>	3,3
2007	72 <sup>a</sup>	3,5

O site “Contas Abertas” informa, em artigo de 2006 <sup>8</sup>, que a corrupção consome R\$ 10 bilhões por ano da economia do país. *“A estimativa é do economista da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Marcos Fernandes. O dinheiro perdido anualmente pelo Brasil com as irregularidades corresponde a 0,5% do Produto Interno Bruto*

---

Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL110330-5602,00-BRASIL+FICA+EM+EM+RANKING+MUNDIAL+DE+CORRUPCAO+DIZ+ONG.html>  
Acessado em: 08.Abr.2009.

<sup>8</sup> Fonte: Contas Abertas. Autora: Mariana Braga.  
Disponível em: <http://www.gabeira.com.br/noticias/noticia.asp?id=2510>  
Acessado em 12. Abr. 2009.

*(PIB) do país (cerca de R\$ 2 trilhões). Também equivale quase que à metade do total previsto no orçamento federal para os investimentos deste ano (R\$ 24,5 bilhões). A quantia desperdiçada pagaria, por exemplo, a construção de mais de 500 mil casas populares, beneficiando cerca de dois milhões de brasileiros”, conforme relata.*

*Na opinião do professor da Faculdade de Economia da Universidade de Brasília (UnB) Roberto Piscitelli <sup>9</sup>, a centralização de recursos na esfera federal e a maneira como o Orçamento Geral da União (OGU) é elaborado são dois fatores que facilitam a corrupção. "De caráter autorizativo, o OGU dá ao Executivo prerrogativas quase que absolutas para executar o orçamento, o que abre espaço para o jogo político e as barganhas eleitoreiras", alega o professor.*

*Para o professor, outro problema está no baixo nível de profissionalização dos administradores públicos e no excesso de cargos que dispensam o concurso. "Se o funcionário chega em um cargo público por meio de favor, estará mais propício a reproduzir práticas de favorecimento em sua administração", conclui.<sup>10</sup>*

Conclusivamente, mas talvez com a mesma ênfase, este trabalho buscará demonstrar que determinadas licitações, apesar de gerarem desconfianças devido aos altos valores envolvidos, podem ocorrer num ambiente de extrema transparência e competição, principalmente se tiverem como objeto soluções técnicas altamente complexas e onde os competidores possam ser empresas idôneas e não corruptas, ativamente falando, seja pelo seu perfil administrativo (empresas multinacionais com código de ética imperativo e superveniente, por exemplo), seja pelo perfil do objeto ou por outros fatores, internos ou externos à Administração Pública.

---

<sup>9</sup> Op. Cit.

<sup>10</sup> Op. Cit.

Talvez o exemplo prático dessas concorrências possam ser fontes de subsídios aplicáveis a outras licitações, mesmo para aquelas de menor complexidade e custo.

Sobre a formatação e pesquisa desse trabalho, o método de abordagem empregado (ou a explicação do modo da sua confecção) é o método “Dedutivo”, qual seja, do geral ao particular, onde a necessidade de explicação reside na vinculação entre as premissas, para se chegar a uma conclusão, com utilização de algum conhecimento prévio. A hipótese de resposta ao problema das fraudes em licitações e a busca de maneiras de diminuí-las, fará parte do conteúdo narrativo do trabalho.

O problema a ser analisado será decomposto em dois, quais sejam:

a. Identificação das várias possibilidades das fraudes em licitações, contratos administrativos e negócios públicos em geral, onde tudo se comporta de forma aparentemente legal, mas em muitos casos existe malversação do dinheiro público.

A partir dessa identificação, buscar, como resposta (Hipótese) a esse problema, mecanismos de proteção e defesa para a sociedade, para que ela tenha condições de reduzir e mitigar a contínua aceleração desse tipo de delito, bem como estimular ou criar os meios de combate, de preferência antes do seu acontecimento.

Também será feita uma análise preliminar da legislação, doutrina e recomendações das instituições responsáveis, com o objetivo de identificação das lacunas, fatos, situações e deficiências na atual conjuntura brasileira, buscando, como resposta (Hipótese), a sugestão da ampliação das penalidades atuais e maneiras de se diminuir a frequência de fraudes.

# **DESENVOLVIMENTO**

## **1. OBJETIVO GERAL**

As justificativas para se fazer um trabalho acadêmico de monografia, para um assunto premente e importante como esse, são várias e abrangentes, algumas delas já resumidamente explicadas anteriormente.

Uma das características de um trabalho acadêmico é a identificação de um problema e possíveis buscas de soluções e aprofundamentos de estudos. As fraudes em negócios públicos são tumores para a sociedade. Dificilmente se consegue identificar e punir a maioria dos casos acontecidos. As condutas hoje tipificadas são facilmente contornadas pelos meliantes profissionais de colarinho branco e suas ocorrências vêm se tornando cada vez mais frequentes e complexas. Deve-se buscar, por meios de estudos e discussões, uma melhor maneira de se entender este perfil de delito e alcançar uma melhor maneira de combatê-lo.

A sociedade, em geral, é bastante incauta e desprotegida quanto aos acontecimentos que circundam o crime administrativo. A quantidade e complexidade dos negócios públicos são de desconhecimento do cidadão comum, preocupado com suas operações cotidianas, sejam de trabalho, assuntos pessoais, ou outras. Frequentemente quando se descobre algo, a origem veio de alguma denúncia de alguém que participava do processo.

Além da prevenção, a sociedade e o poder público, por meio dos seus legisladores e controladores, necessita evoluir no entendimento da sofisticação das fraudes desse frequente crime administrativo e dos seus agentes, para que sejam criadas tipificações mais abrangentes e punições mais largas e severas para essa gama, cada vez maior, de sofisticados agentes.

Portanto, apesar de, como disse Maquiavel, “*Não há Lei nem Constituição que possa por um freio à corrupção universal*”, a justificativa para esse projeto de monografia é tentar um aprofundamento maior no estudo das fraudes em licitações e contratos, objetivando disseminação de informações para um melhor aperfeiçoamento do combate a esses delitos.

## **2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Especificamente, pode-se tentar tabular uma série de estudos e providências a serem disseminadas perante s administrações e à sociedade em geral, para que elas estejam sempre atentas e em permanente vigília. Não são apenas a imprensa e a Polícia Federal os únicos responsáveis por esse monitoramento. Dentre algumas medidas podem se destacar as listadas abaixo, que podem ser efetivadas pelos cidadãos em geral.

- Analisar as determinações da legislação no que diz respeito às formalidades e proteções dos negócios públicos, visando a preservação dos seus princípios fundamentais e da lisura nas contratações;
- Verificar as novas modalidades de negociações com os entes públicos e suas características de flexibilização;
- Identificar os pontos vulneráveis da legislação capazes de deixarem brechas para o surgimento de fraudes;
- Identificar os principais casos práticos de burla acontecidos, e descobertos, em certames licitatórios, visando assimilação de experiências;
- Tentar prever situações futuras capazes de gerar novos planejamentos e execuções de fraudes;

- Analisar a atuação das atuais instituições responsáveis pelo monitoramento e conferência dos negócios públicos;
- Estudar, montar e sugerir formas de combate ao crime administrativo contratual;
- Estudar e analisar as características dos processos licitatórios límpidos, transparentes e competitivos.

Além desses, podem se citar recomendações e metodologias obtidas de orientações administrativas formais, tais como aquelas existentes no manual “Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção”. Este manual, desenvolvido pela Controladoria Geral da União, em parceria com a entidade “Transparência Brasil”, consiste em *“ferramenta de gestão que permite aos agentes públicos mapear os processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de atos de corrupção. A partir disso, implementam-se mecanismos preventivos que minimizem as vulnerabilidades e evitem a prática de corrupção”*.<sup>11</sup> Ferramenta auto-aplicável pelos responsáveis por cada ente público.

### **3. ENTENDIMENTO DAS FRAUDES EM LICITAÇÕES**

Primeiramente podem ser citados os crimes que, apesar de situados na esfera administrativa pública, estão tipificados em vários artigos do Código Penal, no Título XI – DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, tais como:

---

<sup>11</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – Manual Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção – p. 5.

- Corrupção Passiva – 317<sup>12</sup>
- Corrupção Ativa - 333<sup>13</sup>
- Concussão e Excesso de Exação - 316<sup>14</sup>
- Peculato – 312 e 313<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Art. 317 - 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 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. ([Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003](#))

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

<sup>13</sup> Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. ([Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003](#))

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.

<sup>14</sup> Art. 316 - 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 dois a oito anos, e multa.

#### **Excesso de exação**

§ 1º - Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza: ([Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990](#))

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa. ([Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990](#))

§ 2º - Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

<sup>15</sup> Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

§ 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

#### **Peculato culposo**

§ 2º - Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano.

§ 3º - No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.

#### **Peculato mediante erro de outrem**

Art. 313 - Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.



- Ainda constam vários outros:
  - Inserção de dados falsos em sistema de informações;
  - Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações;
  - Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento;
  - Emprego irregular de verbas ou rendas públicas;
  - Facilitação de contrabando ou descaminho;
  - Prevaricação;
  - Advocacia administrativa;
  - Violação de sigilo funcional;
  - Violação do sigilo de proposta de concorrência.

Mas, além de tantas tipificações no Direito Penal para crimes contra a Administração Pública, há que se destacar a presença, de forma clara na da Lei 8666/93, do seu artigo 90 – “Fraudar a Competitividade em Licitações”,<sup>16</sup> em conjunto com outros crimes, inseridos na Seção III – “Dos Crimes e das Penas” – Artigos 89 a 99. Este crime será analisado de maneira mais profunda mais à frente.

Como se vê, apesar da extensa lista, os crimes continuam a ser cometidos, principalmente porque no Brasil grassa a impunidade e não se tem medo da punição. Quadrilhas são desbaratadas pelas polícias e denunciadas pelos meios de comunicação a todo o momento, mas nada acontece. Os bandidos administrativos sabem se aproveitar com muita presteza, sua e de seus advogados, de todas as prerrogativas, princípios e direitos constitucionais, sempre em prol do devido processo legal, amplitude de defesa,

---

<sup>16</sup> Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:  
Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

contraditório, presunção do estado de inocência e vários outros. Em todos os setores e Poderes da República, os salteadores estão agindo. Para combatê-los há que haver um melhor aparelhamento do Estado e da sociedade. Não basta apenas que os juízes de primeiro grau, promotores, polícia e imprensa trabalhem a favor. Enquanto os tribunais e os advogados de defesa (estes, apesar de estarem trabalhando em busca da remuneração profissional, talvez estejam recebendo seu pagamento com dinheiro oriundo de crimes) seguirem estritamente a lei e suas convicções ou motivos de cunho pessoal, muito esforço haverá de ser feito para que esse tipo de criminoso seja penalizado com trânsito em julgado. É assaz interessante que até hoje, nunca o Supremo Tribunal Federal tenha condenado penalmente algum acusado dentro da competência especial por prerrogativa de função.

Para melhor compreensão e entendimento sobre a atual situação reinante no país e as facilidades de fraudes, pode-se buscar os ensinamentos de profissionais e entendidos na matéria.

O advogado Edgar Guimarães, mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP é um deles. Em seu artigo *“Licitações públicas têm de ter um controle preventivo”*<sup>17</sup>, publicado em 24/02/2006 na revista *“Consultor Jurídico”*, ele alerta:

*“Especialmente nos últimos meses, temos acompanhado com tristeza a veiculação diária de matérias em mídia nacional, dando conta de inúmeras fraudes cometidas em licitações, fatos que nos fazem refletir sobre aspectos determinantes do controle*

---

<sup>17</sup> GUIMARÃES, Edgar. *Artigo Licitações públicas têm de ter um controle preventivo*. Revista Consultor Jurídico. 24. Fev. 2006.  
Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2006-fev-24/licitacoes\\_publicas\\_controle\\_preventivo](http://www.conjur.com.br/2006-fev-24/licitacoes_publicas_controle_preventivo)  
Acessado em 08. Abr. 2009.

*da administração pública e dos artifícios de que se valem aqueles que praticam a corrupção cotidianamente.*

*É inegável que o ordenamento jurídico vigente oferece vários mecanismos voltados ao controle dos atos administrativos, legitimando, para o seu exercício, não apenas os Tribunais de Contas e Ministério Público, mas também, e principalmente, os cidadãos.*

*Em linhas gerais, o controle da administração pública pode ser exercido de forma prévia, concomitante ou até mesmo posteriormente a determinada providência administrativa.*

*Defendemos a idéia de que matérias como as licitações públicas jamais poderão ser objeto apenas de controle finalístico e posterior. Existe a necessidade inafastável de um controle preventivo e concomitante, orientado pela legalidade ampla, evitando-se, dessa forma, inúmeras irregularidades e até atos de corrupção praticados com certa freqüência em competições desta natureza.*

*(...)*

*Percebe-se, ainda, na atual conjuntura, que os instrumentos de corrupção vêm sendo aprimorados e aperfeiçoados em velocidade muito maior que os meios de controle legalmente instituídos. Cabe registrar que não se trata de condenar a atuação dos órgãos de controle. Pelo contrário, os Tribunais de Contas, o*

*Ministério Público e a própria mídia desempenham um papel de fundamental importância neste cenário.*

*No que tange às licitações públicas, faz-se necessária a reformulação e o aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle, no intuito de se adequar a esta realidade nefasta e expurgar a corrupção generalizada. O controle das licitações, como atualmente concebido, a pretexto de garantir a legalidade dos atos da administração pública por meio de um procedimento burocrático, possibilita a instituição da fraude e da manipulação.*

*A atuação controladora formalista e posterior do procedimento licitatório impossibilita a prevenção dos eventuais danos causados ao interesse público em consequência de ilegalidades cometidas, ensejando tão-somente a reparação do dano, quando possível, o que, por razões óbvias, não se coaduna com a melhor orientação constitucional no sentido da boa gestão dos recursos públicos.*

*(...)*

*O grande desafio é compatibilizar o passado, burocrático e eminentemente procedimental, com a atual perspectiva do futuro, finalística e gerencial. O equilíbrio entre estas duas vertentes é o que determinará o sucesso ou fracasso na disseminação de uma cultura de moralidade e probidade administrativa ou, a contrário senso, a manutenção do status quo e de uma política*

*fiscalizatória que propicia, em muitas situações, a legalização da fraude”.*

Também outro advogado especialista em licitações e mestre em Direito Administrativo em São Paulo, Luciano Vitor Engholm Cardoso, escreveu, para a revista *Consultor Jurídico* em 16/08/2005, o artigo “*Lei das licitações está ultrapassada e precisa de mudanças*”,<sup>18</sup> onde se destaca **(observar que ele sugere uma medida interessante: a participação das entidades de classes profissionais e sindicatos no Termo de Recebimento Definitivo dos produtos ou serviços contratados):**<sup>19</sup>

*A atual crise política brasileira é propícia para retomar o tema da necessidade de reforma da atual lei de licitações. Pode-se considerar que a Lei 8.666, de 1993, já se encontra ultrapassada em diversos aspectos, em que pese se tratar de um diploma relativamente novo para os padrões internacionais e ainda avançado, quando comparado aos regramentos anteriores. Mas persiste a difícil missão fácil: como evitar a desmoralização do instituto das licitações?*

*A atual lei consagrou, acertadamente, o menor preço como critério de escolha (ressalvadas as licitações de técnica e*

---

<sup>18</sup> CARDOSO, Luciano Vitor Engholm. Artigo *Lei das licitações está ultrapassada e precisa de mudanças*. Revista **Consultor Jurídico**. 16. Ago. 2005.  
Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2005-ago-16/lei\\_licitacoes\\_ultrapassada\\_mudancas](http://www.conjur.com.br/2005-ago-16/lei_licitacoes_ultrapassada_mudancas)  
Acessado em 08.Abr.2009.

<sup>19</sup> **Comentário do autor:** Observar que esses dois artigos aqui citados se referem às situações geradas e analisadas após o episódio conhecido como “Mensalão”, descoberto após denúncia de um dos participantes, depois que seu agente, incrustado no quadro de empregados da ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, foi filmado recebendo propina para retirar dificuldades criadas para assinatura de contratos. Aliás, esse comportamento é típico do agente público comprador, e venal, que tem a responsabilidade de assinar contratos ou atestar a entrega de produtos/serviços: ele simula dificuldades na tramitação política-administrativa, para vender facilidades e achacar o fornecedor, que se vê obrigado a compactuar com o crime, sob pena de ser excluído (virtualmente) dos próximos negócios dessa administração.

*preço, cada vez menos utilizadas). Mas, paradoxalmente, esse critério também permitiu, por absoluta falta de ferramenta legal para impedi-lo, a possibilidade do contrato mal cumprido: se ganha com o menor preço, quase sempre inexecutável, derrubando os preços das concorrentes sérias, para depois cumprir o contrato, diferentemente daquilo que se comprometeu com a proposta vencedora.*

*(...)*

*Existe na lei atual de licitações um instituto que sempre foi mal tratado, cuidado como mero expediente burocrático, mas que, com poucas mudanças, acarretaria enorme benefício para a moralização da licitação pública, minimizando drasticamente a pisos salariais e as normas sindicais, e entrega a obra ou o serviço com a qualidade que o edital exigiu. Fora disso, será fraude, será sonegação e lucro fácil, escancarando a porta da corrupção.*

*Por isso, medidas simples possibilidade do contrato mal cumprido e do lucro fácil: trata-se do “Termo de Recebimento Definitivo” previsto no artigo 73, I e II, ‘b’, da Lei 8.666/93. Por ele, o poder público, através de uma comissão formada por seus agentes, recebe o contrato e atesta sua regularidade.*

*Se, além desses agentes, integrassem também essas comissões as entidades representativas dos setores organizados da sociedade produtiva (como sindicatos e entidades de classe), haveria por via transversa a participação do cidadão na gestão da coisa*

*pública. Essa simples intervenção permitiria que profissionais com conhecimentos técnicos especializados fiscalizassem, juntamente com os agentes públicos, a adequação do contrato cumprido, comparando-o com sua proposta vencedora na licitação.*

*Exemplos não faltam no país: um grande hospital público contratou a empresa que havia ganhado a licitação para desinfetar suas dependências por um preço demasiadamente baixo, derrubando todas as demais concorrentes especializadas nesses específicos serviços.*

*Ao cabo do prazo contratual, esse nosocômio apresentou índices de infecção hospitalar jamais vistos em sua história, e, mesmo assim, o contrato recebeu, burocraticamente, o “Termo de Recebimento Definitivo”. Imagine-se, todavia, se da Comissão de Recebimento tivesse feito parte o CRM — Conselho Regional de Medicina. Certamente não se teria permitido a aprovação do contrato e a empresa teria se tornado inidônea, para nunca mais contratar com a Administração Pública.*

*Nas obras de Engenharia, participaria das comissões o CREA — Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo; o Conselho de Contabilidade atestaria o correto pagamento dos impostos; e, os Sindicatos mostrariam que os pisos salariais e as conquistas trabalhistas foram cumpridas fielmente, tudo como havia se comprometido a empresa vencedora da licitação.*

*Que fique claro: preço baixo não é sinônimo de vantagem para o Poder Público. Proposta vantajosa é aquela que, além de oferecer o menor preço, paga todos os seus impostos, respeita os pisos salariais e as normas sindicais, e entrega a obra ou o serviço com a qualidade que o edital exigiu. Fora disso, será fraude, será sonegação e lucro fácil, escancarando a porta da corrupção.*

*Por isso, medidas simples como a mudança do artigo 73<sup>20</sup> da lei de licitações, obrigando a presença, no recebimento final do contrato, de representantes das entidades de classe, ajudariam a eliminar das competições públicas empresas desqualificadas, aventureiras e descompromissadas com o eficiente atendimento das necessidades da coletividade, valorizando a competição entre as empresas sérias, e, por tabela, aumentando o interesse do capital estrangeiro no país.*

---

<sup>20</sup> Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

- a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;
- b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

- a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;
- b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação.

§ 1º Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.



*Os recentes episódios da vida política nacional nos convidam a uma profunda reflexão: a lei de licitações não pode mais ter dois lados, o poder público e a empresa licitante. É hora de trazer também para a lei a própria sociedade, criando ferramentas eficazes para que fiscalizem, ombreadas com os órgãos institucionais de controle como as Cortes de Contas e o Ministério Público, a correta execução dos contratos administrativos. A missão pode parecer difícil, mas é extremamente fácil. Basta ter vontade política e um pouco de criatividade jurídica.*

### **3.1. PRINCIPAIS CONCEITOS DE FRAUDES OU IRREGULARIDADES NOS PROCESSOS DE COMPRA E CONTRATAÇÃO, FEITOS COM DINHEIRO PÚBLICO.** <sup>21</sup>

A. **SUPERFATURAMENTO** – Cobrança de preços superiores aos preços de mercado. Geralmente é acompanhado de dispensa, inexigibilidade ou direcionamento de licitação, descritos adiante. Por exemplo, quando o governo paga R\$ 18 por um remédio vendido em qualquer farmácia por menos de R\$ 7. O superfaturamento vem geralmente acompanhado do direcionamento ou dispensa da licitação e pode também ser consequência de acordo prévio entre os concorrentes.

Foi o que ocorreu no famoso caso das ambulâncias (Máfia das Sanguessugas). A

---

<sup>21</sup> Conceitos e descrições obtidos de leituras diversas.

administração pagava por uma ambulância extremamente sofisticada na descrição contratual (até computador ela teria) e recebia outro produto, nitidamente inferior.

**B. DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO** – O comprador procura beneficiar determinado fornecedor com o uso de artimanhas, tais como exigências técnicas combinadas, que terminam por eliminar os outros concorrentes. A estratégia mais comum é a exigência de qualificações técnicas muito detalhadas e específicas para um serviço ou produto, geralmente beneficiando apenas um dos concorrentes. Outra forma usada para direcionar a licitação é a não publicação da convocação no Diário Oficial. Em compras de menor valor, o responsável pela licitação também pode escolher sempre as mesmas empresas ou chamar duas que não conseguirão competir com o fornecedor beneficiado pelo acordo.

**C. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO** – Essas modalidades (a Inexigibilidade e também a Dispensa) são, às vezes, usadas de forma fraudulenta, em situações em que não deveriam ser cabíveis. Recurso que só pode ser usado quando não existe possibilidade de competição. Por exemplo, quando existe somente um fornecedor de produto ou serviço, desde que ele apresente atestado de exclusividade. Há casos de pessoas que se aproveitam dessa brecha na legislação para direcionar e superfaturar uma compra ilegalmente. A inexigibilidade também pode ser usada para a contratação de artistas e especialistas comprovadamente reconhecidos pela sociedade.

**D. DISPENSA DE LICITAÇÃO** - Pode ser usada para compras de valores muito baixos ou em casos especiais, como urgência, calamidade pública ou guerra, na compra de bens estratégicos para as Forças Armadas ou quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional. Seu uso também é permitido quando todas propostas apresentadas pelos concorrentes têm preços superfaturados. A dispensa é muitas vezes usada ilegalmente para beneficiar uma única empresa.

**E. FRACIONAMENTO DE DESPESAS** – A instituição compradora, ao necessitar comprar um alto volume, precisaria abrir uma Concorrência ou uma Tomada de Preços, que são amplamente divulgadas e rigorosas nas especificações. No entanto, fraciona essa compra grande em várias compras pequenas de tal forma que possa usar a licitação do tipo Convite. Como essa modalidade é menos exigente e rigorosa, o comprador pode fazer acordos com as chamadas empresas “amigas”. Nesses casos acontecem com frequência as chamadas propostas “irmãs” ou “casadas”, onde, na realidade, das três empresas participantes do Convite, a vencedora já está definida e as outras estão apenas apresentando propostas no intuito de prestar cobertura e “legalizar” o procedimento licitatório. Acontece às vezes das três propostas saírem do mesmo computador.

**F. ACORDO PRÉVIO E COMBINAÇÕES** – Normalmente um acordo entre os licitantes para que apresentem propostas superfaturadas, já com uma combinação prévia de quem será o vencedor daquela vez. Costumam fazer rodízio nas vitórias,

Pode acontecer também entre o comprador e um determinado fornecedor, que recebe informações privilegiadas antecipadamente, saindo vitorioso em consequência. Pode ser feito entre o responsável pela licitação e um dos concorrentes. Uma das empresas que participa da licitação consegue informações privilegiadas, que lhe garantem a vitória. Acontece ainda nos casos em que teoricamente duas ou mais empresas se apresentam a uma licitação, mas uma delas se faz representar por um representante legal, que na verdade é fraudulento, apenas para simular uma competição, com todos os preços já previamente acertados. Estes preços podem até estar contando com a participação e conivência do comprador que não se preocupou (ou não quis) efetuar pesquisas de preços no mercado, talvez até por fazer parte da combinação.

Os concorrentes também podem combinar entre si as propostas - estratégia conhecida como "cobertura" -, ou retirá-las em cima da hora para que um deles garanta a vitória, com a vantagem de geralmente fechar o negócio com propostas superfaturadas.

Às vezes são identificadas por auditores e peritos algumas propostas feitas na mesma empresa (ou no mesmo local), com o mesmo papel, a mesma impressão, termos similares e até os mesmos erros de português, denotando excesso de confiança e amadorismo grosseiro.

O advogado Carlos Ari Sunfeld <sup>22</sup> diz que “são freqüentes os acertos entre empresas antes das licitações para fazer “jogo de cena” e aparentar “uma disputa que não existe”. O objetivo, diz, além da divisão de mercado, é garantir que a licitação não seja dada como “fracassada” <sup>23</sup>. Ou seja, dar legitimidade para que ela seja mantida pelo poder público.

Sobre combinações, vale o registro do acontecido em Pernambuco, a seguir: <sup>24</sup>

*O desembargador federal convocado do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) Francisco Barros Dias expediu 45 mandados de busca e apreensão e 21 mandados de prisão temporária em nome dos integrantes de uma quadrilha constituída por agentes políticos e servidores das prefeituras de Manari, Águas Belas, Itaíba, Tupanatinga, Panelas, Lagoa dos Gatos, Agrestina e Cupira, todas no Estado de Pernambuco. A decisão do magistrado atendeu a um pedido do Ministério Público Federal.*

(...)

*De acordo com Barros Dias, os fatos apurados até agora indicam as seguintes condutas: mercadorias adquiridas e não fornecidas, uso de documentos falsos em licitação, apropriação por prefeitos de verbas federais na boca do caixa, utilização de “laranjas” na abertura de empresas que venceriam licitações, pagamento por serviços não realizados, apropriação por gestores de verbas federais, pagamentos realizados contra empresas não existentes, funcionário municipal sendo o principal fornecedor de merenda escolar, participação em processos licitatórios de empresas-fantasma, quebra de sigilo em processo licitatório, adulteração e fraudes diversas em documentos para simular licitações, discrepância entre o número de alunos constantes em convênios e o número real constatado in loco; ausência de competição em processo licitatório; fracionamento de despesas na aquisição de gêneros alimentícios; formação de empresas-fantasma para participar de licitações e fraudes em notas fiscais.*

<sup>22</sup> SUNFELD, Carlos Ari – Advogado.

Comentário disponível em: <http://blogdofavre.ig.com.br/2009/03/gestao-kassab-outra-licitacao-da-merenda-esta-sob-suspeita/>  
Acesso em: 08.Abr.2009

<sup>23</sup> Aquela em que apareceram interessados, mas foram inabilitados (na documentação) ou desclassificados (na proposta técnica ou na comercial).

<sup>24</sup> TRF 5ª Região, Notícias de 14/11/2006.

Disponível em:

[http://www.trf5.jus.br/noticias/773/trf5\\_manda\\_prender\\_deputado\\_estadual\\_e\\_tres\\_prefeitos.html](http://www.trf5.jus.br/noticias/773/trf5_manda_prender_deputado_estadual_e_tres_prefeitos.html)

Acessado em: 10. Abr. 2009.

Pela quantidade de agentes e condutas, enxerga-se claramente que não há limites para a ação dos meliantes administrativos.

**G. FUNDAÇÕES** – A lei permite a contratação por dispensa de licitação, junto a fundações nacionais sem fins lucrativos, desde que estejam vinculadas diretamente a ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico. Na prática existem muitas fundações prestando vários tipos de serviços sem licitação, serviços estes não diretamente relacionados com suas atividades, motivo da sua criação. E essas contratações diretas muitas vezes estão recheadas de acordos espúrios, tanto no tocante aos preços superfaturados quanto na prestação do objeto contratual, que muitas vezes é inferior ao que foi contratado. Mesmo assim o contratado recebe o “Atesto” do recebimento dos serviços ou produtos, sem que os tenha entregado de forma integral. Isso acontece muito na área de serviços, já que só o recebedor e responsável público pode realmente atestar se determinados serviços foram realmente prestados, por se tratarem de objetos contratuais etéreos na maioria dos casos.

É notório o caso, reportado pela imprensa, da Fundação FINATEC (da UnB) que prestava todos os tipos de serviços, sem e com licitação, em alguns casos apenas intermediando serviços de terceiros e para objetos em que ela não possuía nenhuma “expertise” ou conhecimento. Essa Fundação, ao vender dessa forma, esteve apenas aproveitando-se da sua condição de usufrutuária de isenção tributária, para intermediar e acobertar uma compra direta da Administração Pública, o que é ilegal.

### **3.2. VÍCIOS SORRATEIROS OU INSIDIOSOS QUE PODEM SER COMETIDOS NA LICITAÇÃO (Conforme Celso Antônio Bandeira de Melo)<sup>25</sup>**

- **Vícios de Habilitação:**
  - Exigência de documentação excessiva, além daqueles previstos em lei. Isso serve para afastar (inabilitar) o licitante que não está combinado (o não amigo).
  - Exigência de índices de capacidade econômica ou técnica, incompatíveis com o vulto ou a complexidade do objeto licitado. Mesmo objetivo da exigência anterior.
  - Exigência de índices de capacitação técnicas e financeiras, atendidos em época diversa daquela em que seriam necessários para segurança administrativa da licitação (por exemplo, exigência de atestados relativos à capacitações anteriores (retroativas) à época da apresentação dos comprovantes).
  
- **Vícios de Classificação:**
  - Classificação de proposta de quem deveria ter sido inabilitado.
  - Classificação de proposta que deveria ter sido desclassificada.
  - Classificação de proposta levando em conta vantagens adicionais não previstas no edital.
  - Classificação de proposta com base em critérios subjetivos, vagos, imprecisos ou em desobediência aos critérios objetivos do edital.

---

<sup>25</sup> MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª Edição. Malheiros Editores, 2008, p.585 e 594.

### **3.3. ANÁLISE DO ARTIGO 90 DA LEI 8666/93**

A Lei 8666/93 traz, em acréscimo às tipificações do Código Penal para crimes contra a Administração Pública, um rol de crimes específicos e vinculados aos processos licitatórios (arts. 89-91 e 93-98), alguns deles podendo ser aplicados tanto aos funcionários (servidores) públicos, quanto aos particulares, ou mesmo a ambos em conjunto.

Dentre eles, na análise do conceito de fraudes em licitações, se destaca o artigo 90<sup>26</sup> que trata especificamente das fraudes geradas por meio de combinações ou ajustes, prévios ou posteriores, entre compradores e vendedores, destinados à obtenção de vantagens e extinção do caráter competitivo da licitação.

Um detalhe que se observa de pronto neste artigo é a suavidade da pena a ser aplicada. Dois a quatro anos praticamente equivalem à mesma pena do crime de Furto Simples do Código Penal – artigo 155<sup>27</sup>, de um a quatro anos.

Ora, subtrair uma coisa móvel (uma bicicleta estacionada na rua, por exemplo) é uma coisa muito simples e que não requer nenhuma qualificação. Já a preparação de uma fraude licitatória requer muita perspicácia, sigilo, atos preparatórios, trabalho em equipe, formação de quadrilha, contra-espionagem, poder de decisão e vários outros artifícios de extrema habilidade. Acrescente-se a esses, os fatos de que os valores envolvidos podem ser de alta monta e todos eles certamente contam com a participação de agentes públicos, justamente aqueles encarregados de zelar e buscar pelo melhor para a Administração.

Este crime, no mínimo, deveria ser considerado similar ao Furto Qualificado, cuja pena vai de três a oito anos.

---

<sup>26</sup> Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

<sup>27</sup> Art. 155 - Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.



Assimilando o que dizem os especialistas, o advogado Sandro Luiz Nunes, no artigo “Fraudar a Competitividade em Licitações”<sup>28</sup> – de 05 de março de 2009 – traça uma série de comentários sobre os aspectos do tipo penal nele inserido. Utilizou como referência vários mestres da doutrina criminal e administrativa.

Destaques:

*“Objeto jurídico: O tipo penal descrito no art. 90 constitui crime do tipo material, uma vez que é descrita a conduta do agente e seu resultado”.*

*“Elementos do tipo: Ação nuclear.*

*A ação descrita no tipo penal é frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório.*

*No dizer de Diógenes Gasparini: Frustrar significa enganar, baldar, tornar inútil, no caso, a competitividade da licitação. É conduta comissiva. Há que haver uma ação. Frustra-se o caráter competitivo da licitação, por exemplo, quando o servidor, em razão do ajuste efetivado com um certo concorrente, prevê, no edital, exigência que poucos podem satisfazer, ou fixa no instrumento convocatório prazo legal para a apresentação das propostas de técnica e preço incompatível com a sua complexidade de elaboração”.*

(...)

*“Outro verbo do núcleo é fraudar a licitação para atingir o seu caráter competitivo. Fraudar significa utilizar-se de meios, instrumentos, artifícios, estratégias falseados, desonestos,*

---

<sup>28</sup> NUNES, Sandro Luiz. Advogado. Artigo “Fraudar a Competitividade em Licitações” – de 05 de março de 2009.

Disponível em: <http://licitarjuridico.blogspot.com/2009/03/aspectos-destacados-do-artigo-90-da-lei.html>  
Acessado em: 08.Abr. 2009.

*com o objetivo de enganar alguém, de ludibriar, de prejudicar, terceiras pessoas, no caso, os demais licitantes ou o Poder Público, interessada em selecionar a proposta que melhor atende ao interesse público.*

*Há inúmeras formas de se fraudar uma licitação. Inclusive, o legislador elencou algumas no art. 96 da Lei n. 8.666/93, quais sejam: elevar arbitrariamente os preços; vender, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; entregar uma mercadoria por outra; alterar a substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida ou tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato”.*

*(...)*

*“A frustração ao caráter competitivo pode decorrer, algumas vezes, da inclusão no edital da licitação, de cláusulas abusivas que impedem que pessoas físicas ou jurídicas possam ter acesso ao certame. Neste sentido, por exemplo, constata-se a exigência feita aos licitantes quanto a obrigatoriedade de apresentação de atestados de capacidade em que o objeto não necessite de comprovação específica, tal como exigir que a licitante comprove que já tenha fornecido anteriormente bens comumente encontrados no mercado, tais como materiais de escritório (canetas, lápis, papéis etc.). Ao fazer este tipo de exigência, o agente público estaria impedindo que empresas novas possam participar do fornecimento de bens de consumo à Administração, fugindo aos princípios da razoabilidade e da isonomia entre os participantes.*

(...)

*Quanto ao resultado esperado da conduta do agente, Vicente Greco Filho leciona que o crime é de dano, ou seja, do tipo em que “há necessidade de que a manobra do concorrente frustrasse ou venha a fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório”. Entretanto, cabe deixar consignado que o resultado exigido pelo tipo penal não importa na exigência de prejuízo econômico para a Administração. O dano exigido pelo tipo penal é a lesão ao bem jurídico protegido pela norma, qual seja, a competitividade entre os licitantes interessados em contratar vilipendiada com a frustração ou com a fraude ocorrida no procedimento licitatório.*

(...)

***Sujeito Ativo:*** *É o licitante que se utiliza de qualquer meio idôneo a frustrar ou fraudar o certame licitatório, podendo haver a participação ou conivência de servidor público.*

***Sujeito Passivo:*** *O sujeito passivo um dos entes políticos da Federação, englobando os órgãos que compõe a administração direta e indireta, conforme o agente esteja vinculado funcionalmente.*

*Também poderá ser o licitante prejudicado com o ato perpetrado pelo agente ativo.*

***Momento Consumativo:*** *O art. 90 da Lei nº 8.666/93 possui correspondência direta com o art. 335 do Código Penal, a qual também previa como crime a conduta de fraudar concorrência pública. Note-se que o tipo penal limitava-se a apenas*

*uma das modalidades de licitação previstas no art. 20 do Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, revogado pela Lei n. 8.666/93. Para o tipo descrito no art. 335 do Código Penal bastava o agente fraudar qualquer ato que compunha o procedimento da concorrência, para se considerar consumado o crime. Com a Lei n. 8.666/93, além de haver a ampliação para qualquer modalidade licitatória, inclusive a nova modalidade denominada pregão, prevista na Lei n. 10.520/02, o legislador acabou por modificar o momento consumativo do crime, ao indicar expressamente como elemento do tipo o caráter competitivo do certame.*

(...)

**Concurso de agentes:**

*Como visto anteriormente, o sujeito ativo é o licitante que utiliza qualquer meio idôneo para frustrar ou fraudar o certame licitatório, pois é este quem, via de regra, irá se beneficiar com a vantagem decorrente da adjudicação do objeto licitado. Nada impede, também, que haja concurso de agentes entre os próprios particulares que juntam seus esforços para fraudar ou frustrar a licitação, visando obter vantagem com a adjudicação do objeto licitado a qualquer um deles, ou mesmo aos dois, caso o objeto seja divisível.*

*Contudo, pode haver a participação de servidor público na prática dos atos promovidos pelo particular. Neste caso, haverá o concurso de agentes, onde cada um deverá responder pelo ato, na medida de sua*

*culpabilidade, a teor do disposto no art. 29<sup>29</sup> do Código Penal. Pode ocorrer que o agente público auxilie o particular a promover a fraude ou a frustrar o caráter competitivo da licitação, mediante a exigência de vantagem indevida daquele ou aceite promessa de tal vantagem. Neste caso, o agente público estará sujeito também às penas do art. 317<sup>30</sup> do CP, que trata do crime de corrupção passiva, cuja pena prevista é de reclusão de um a oito anos e multa, mais grave que a prevista no art. 90 da Lei n. 8.666/93.*

### **3.4. ALGUNS CASOS PRÁTICOS, COMO EXEMPLO**

#### **A. NOVA FRENTE CONTRA “VAMPIROS”<sup>31</sup>**

##### **FRAUDES**

*Polícia Federal pede que Justiça autorize desmembramento de inquérito para investigar atuação da máfia em*

<sup>29</sup> Art. 29 - Quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade. ([Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984](#))

§ 1º - Se a participação for de menor importância, a pena pode ser diminuída de um sexto a um terço. ([Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984](#))

§ 2º - Se algum dos concorrentes quis participar de crime menos grave, ser-lhe-á aplicada a pena deste; essa pena será aumentada até metade, na hipótese de ter sido previsível o resultado mais grave. ([Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984](#))

<sup>30</sup> Corrupção passiva

Art. 317 - 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 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. ([Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003](#))

<sup>31</sup> Fonte: CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Clipping de 31/08/2006. Disponível em: [http://www.conamp.org.br/04\\_arquivos/clipping/310806.doc](http://www.conamp.org.br/04_arquivos/clipping/310806.doc)  
Acessado em: 12. Abr. 2009.

*licitações da Petrobras e da Infraero. Suspeita surgiu a partir de grampos com integrantes da quadrilha.*

*Marcelo Rocha*

*Da equipe do CorreioBraziliense.*

*A Polícia Federal quer investigar a atuação da máfia dos vampiros na Petrobras e na Infraero. Indícios de que a quadrilha tenha agido nas duas estatais foram reunidos durante o inquérito aberto para apurar as fraudes na compra de medicamentos no Ministério da Saúde. As informações chegaram ao conhecimento da 10ª Vara da Justiça Federal e da Procuradoria da República no Distrito Federal, que decidirão sobre a abertura de novos inquéritos para que elas sejam apuradas.*

*A suspeita surgiu a partir do monitoramento telefônico das 42 pessoas acusadas de fraudar licitações na pasta da Saúde, para a aquisição de hemoderivados (produtos derivados do sangue). As conversas gravadas com autorização judicial revelaram possíveis combinações com fornecedores para burlar negócios na Petrobras e na Infraero. A PF descarta o envolvimento de todo o grupo no esquema, mas já identificou alguns deles. A investigação dependerá do desmembramento do caso — no jargão jurídico, significa separar do inquérito principal outras frentes de trabalho.*

*A PF não divulgou detalhes sobre as novas suspeitas, mas um dos fios condutores da investigação pode ser Laerte de Arruda Corrêa, o lobista representante de laboratórios farmacêuticos flagrado em conversas telefônicas com o ex-tesoureiro*

*do PT Delúbio Soares. Ao lado do ex-ministro da Saúde Humberto Costa e outras 39 pessoas, os dois foram indiciados pela polícia sob acusação de fraude em licitações, crimes contra a ordem econômica, corrupção ativa e passiva, violação de sigilo funcional, tráfico de influência e formação de quadrilha, entre outros delitos.*

*Na saúde, conforme as investigações da PF, os vampiros agiram por 13 anos — começou no governo Fernando Collor, contaminou os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e chegou à administração de Luiz Inácio Lula da Silva. As fraudes atingiriam um volume total de R\$ 2 bilhões em compra realizadas pelo ministério durante esse período. Há suspeitas que parte do dinheiro movimentado por eles tenha sido usado no financiamento ilegal de campanhas.*

*Outra mostra do poder de fogo da máfia foi relatada ontem pelo próprio diretor-geral da PF, delegado Paulo Lacerda, durante inauguração da Delegacia de Imigração no aeroporto de Brasília. Lacerda disse que alguns dos vampiros foram investigados por ele, no início dos anos 90, dentro do esquema PC Farias, durante o governo Collor. Lacerda citou como exemplos as irregularidades na Central de Medicamentos (Ceme), órgão extinto ligado ao Ministério da Saúde.*

*Em 1990, quando o esquema PC se infiltrou na central, o governo comprava Fator 8 e Fator 9, os medicamentos para hemodiálise, por cerca de US\$ 0,41 a unidade. O valor vigorou até 2003, quando mudanças no modelo da concorrência fizeram os*

*preços caírem para US\$ 0,239. A investigação da PF que respaldou a operação Vampiro, deflagrada em abril de 2004 para desbaratar o esquema de corrupção, detectou antigos integrantes do esquema PC nessa nova fraude.*

*Além do superfaturamento de preço, foram descobertas outras irregularidades como a montagem de cartel para que empresas ligadas ao grupo criminoso ganhasse as licitações realizadas pelo governo. Lobistas representantes dessas empresas se aproximavam de servidores públicos que, em troca de propina, repassavam a eles informações sobre as concorrências públicas antes dos concorrentes. Todas essas informações foram enviadas à Justiça, que as remeteu à Procuradoria da República no DF. Até o dia 15, o MP deverá decidir se pede a abertura de ação penal contra os envolvidos.*

***B. PETROBRÁS SUPERFATUROU CONTRATO COM GDK, DIZ TCU.***<sup>32</sup>

***TRIBUNAL ORDENA QUE ESTATAL  
SUSPENDA REPASSE DE US\$ 5,3 MILHÕES A EMPREITEIRA***

*Empresa que teve supostos benefícios irregulares em contratos com estatal deu um Land Rover a Silvio Pereira, ex-dirigente do PT*

***MARTA SALOMON***

---

<sup>32</sup> Op. Cit.

CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Clipping de 31/08/2006.



*DA SUCURSAL DE BRASÍLIA – FOLHA DE SÃO PAULO.*

*O TCU (Tribunal de Contas da União) determinou ontem à Petrobras a suspensão do pagamento de pelo menos US\$ 5,3 milhões (mais de R\$ 11 milhões, no câmbio de ontem) à GDK, empreiteira baiana que deu um jeep Land Rover ao ex-secretário-geral do PT Sílvio Pereira.*

*O valor representa uma parcela do maior contrato fechado pela GDK com a estatal no governo Lula, no valor de US\$ 88,1 milhões (cerca de R\$ 188,5 milhões), para a adaptação da plataforma de petróleo P-34 ao campo de Jubarte, no Espírito Santo. Após sucessivos atrasos, a plataforma deve ficar pronta no final do mês, diz a Petrobras.*

*Segundo o TCU, os pagamentos suspensos referem-se a supostos superfaturamentos ou irregularidades no contrato.*

*A Petrobras informou ontem que vai seguir a determinação do tribunal, mas avalia que novos esclarecimentos a serem encaminhados ao tribunal permitirão a liberação dos pagamentos à GDK. O diretor da área de serviços da estatal, Renato Duque, que ontem respondia pela presidência da empresa, nega que a Petrobras tenha tido prejuízo no negócio e disse que a estatal recorrerá da multa de R\$ 10 mil, aplicada a quatro funcionários responsáveis pelo contrato. A decisão do TCU não prevê mais recursos.*

*Segundo a equipe de auditoria do TCU, haveria indícios de superfaturamento no contrato com a GDK em mais de US\$ 14 milhões. "Não bastasse isso, a equipe também aponta que as irregularidades no gerenciamento e fiscalização do contrato também teriam gerado pagamentos indevidos da ordem de US\$ 2,9 milhões, evidenciando, ainda, potenciais prejuízos a Petrobras", diz o texto votado ontem no plenário do TCU.*

*A GDK já prestava serviços à Petrobras no governo Fernando Henrique Cardoso. Com a posse de Lula, os negócios entre a empreiteira e a estatal registraram queda, recuperada a seguir, supostamente com o apoio dos petistas Sílvio Pereira e Jaques Wagner, dizia relatório preliminar de auditoria enviado à CPI dos Correios.*

*Sílvio Pereira foi denunciado pelo procurador-geral da República, Antonio Fernando de Souza, como um dos 40 integrantes da "quadrilha" destinada a garantir a permanência do PT no poder.*

### **C. REPORTAGEM DO JORNAL DIÁRIO DE NATAL – RN**<sup>33</sup>

***Ex-prefeito é acusado de fraude, formação de quadrilha e desvio de verba.***

*Uma fiscalização da Controladoria Geral da União constatou uma série de irregularidades, tanto de natureza*

---

<sup>33</sup> Fonte: Procuradoria da República no RN  
Disponível em: [http://www.dnonline.com.br/noticia/tag/+den%FAncia/ver\\_noticia/3730/](http://www.dnonline.com.br/noticia/tag/+den%FAncia/ver_noticia/3730/)  
Acessado em 08.Abr.2009

*administrativa quanto penal. Logo de início, a construção de unidades sanitárias, que poderia ter sido feita de uma só vez, foi dividida em duas etapas. O artifício permitiu que a realização das obras, de forma fracionada, evitasse a licitação do tipo "tomada de preços", um procedimento licitatório que permite uma maior competitividade, dificultando o controle do resultado final por administradores mal-intencionados.*

*O procurador da República destaca que o fracionamento de licitação é expressamente proibido por lei. "O então prefeito, portanto, além de parcelar indevidamente a execução da obra, utilizou a modalidade de licitação menos formal, com modificação do regime jurídico aplicável, limitando a competição, com o objetivo de obter vantagem para as empresas vencedoras". "O que se verifica é que foi montado um verdadeiro esquema de fraude em licitações e na aplicação de verbas públicas, durante a gestão do ex-prefeito", que se associou aos outros cinco acusados com o objetivo de cometer crimes de frustração do caráter competitivo de licitação (Artigo 90 da Lei Federal 8.666/93), e de desvio de bens públicos (Decreto-lei nº201/1967). Além disso, praticaram o delito de quadrilha ou bando (artigo 288 do Código Penal).*

#### **D. OPERAÇÃO VEROX DA PF** <sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> PROJETO "ADOTE UM MUNICÍPIO"

Disponível em: <http://blog.adoteummunicipio.org.br/2008/07/17/muitas-fraudes-em-licitacoes-em-municipios-fiscalizados-pela-cgu/>

Acessado em 08.Abr.2009.

*Em Amontada, no Ceará, a CGU constatou que em pelo menos 12 licitações – realizadas pela prefeitura em 2006 e 2007 – os valores propostos por algumas empresas guardavam a mesma diferença percentual em relação aos valores apresentados pela empresa vencedora. Segundo os auditores, isso revela que tais empresas conheciam antecipadamente os valores que cada uma iria propor, evidenciando a existência de conluio entre elas. A simulação de competição foi detectada em licitações para serviços de drenagem urbana, para pavimentação de ruas e para construção de uma escola, de postos de saúde, de um sistema de abastecimento de água, de um açude, de módulos sanitários e de passagens molhadas.*

*Ainda em Amontada, os auditores descobriram que o coordenador de administração e finanças da secretaria municipal de Ação Social era o contador de duas empresas que venceram outras dez licitações, também em 2006 e 2007: duas para a aquisição de material de limpeza, com recursos repassados pelo Ministério da Educação, e oito para a aquisição de alimentos destinados ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), do Ministério do Desenvolvimento Social. Na avaliação da CGU, a atuação desse servidor municipal comprometeu a lisura das licitações.*

## **E. O ESTRANHO CASO DA REFORMA DOS IMÓVEIS FUNCIONAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS <sup>35</sup>**

Reportagem do jornal Correio Braziliense do dia 11/04/2009 ilustra uma das artimanhas utilizadas em licitações. Provavelmente após algum tipo de combinação com o agente comprador, o proponente apresentou proposta subfaturada para vencer a licitação e afastar a concorrência. Ao começar as obras, já começa a se deparar com dificuldades para cumprimento do contrato. A pergunta que aparece é: onde está a combinação e a fraude? Simples: quando há muito monitoramento e competição na licitação, a empresa amiga oferece um preço muito baixo para ganhar, e depois recuperar o lucro na execução contratual. No caso em tela, segundo o Diretor de Engenharia da Câmara, *“Eles esperam mudar as especificações e conseguir aditivos fabulosos, ou seja, a Construtora já contava com o contrato inflado depois de assinado”*.

## **F. O SENADO FEDERAL E OS ÚLTIMOS ACONTECIMENTOS RELACIONADOS COM CORRUPÇÃO E FRAUDES EM LICITAÇÕES.**

No início do ano de 2009 o Senado Federal renovou a sua Mesa Diretora. Os antigos membros (Ex-Presidente Senador Garibaldi Alves e os outros) foram substituídos pela nova Mesa, capitaneada pelo novo Presidente, o Senador José Sarney. Essa nova administração foi escolhida em votação interna, após uma acirrada disputa eleitoral, mas principalmente política-partidária e pessoal.

---

<sup>35</sup> FONTE: Reportagem “A complicada reforma de imóveis”.  
JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Edição do dia 11. Abr. 2009.  
Jornalista Lúcio Vaz.

O Senado tinha sido alvo, em 2008, de uma série de denúncias envolvendo a então administração e suas suspeitas compras, que resultaram na declaração de inidoneidade de empresas, suspensão e rescisão de contratos, processos no TCU, investigações da PF e MPF, acusações aos envolvidos e até algumas prisões processuais. O Senador Vice-Presidente responsável pelos contratos chegou a ser afastado do cargo, tamanha a quantidade de evidências de malversação do dinheiro público. Essas denúncias e processos continuaram a tramitar internamente, nos órgãos responsáveis, sem uma definição do seu término.

Acontece que o novo Presidente da Casa decidiu manter encastelado no poder administrativo, a mesma equipe que ali se encontrava há treze anos, com o mesmo Diretor Geral, este coincidentemente tendo tido sua primeira nomeação efetuada pelo mesmo Senador, antigo e atual recém eleito Presidente.

No entanto, a imprensa investigativa, já sabedora informal de como funcionam os fraudulentos processos de manipulação de dinheiro dentro daquela Casa, resolveu denunciar em reportagem, que o então Diretor-Geral possuía uma mansão no Lago Sul, avaliada em 5 milhões de reais, e que seu custo de manutenção mensal seria maior que os rendimentos auferidos pelo servidor, também mensalmente.

E pior, o Diretor-Geral, apesar de ser o proprietário real do imóvel, tinha registrado a escritura no nome do irmão para esconder a informação do Fisco.

Esses fatos configuram desrespeito aos principais princípios da Administração Pública – artigos 37, caput, CF/88 <sup>36</sup> e artigo 2º, Lei 9784/99 <sup>37</sup>, mas, no entanto nem mesmo Processo Administrativo Disciplinar chegou a ser instaurado. Observa-se que se aparentam terem sido desrespeitados pessoalmente os princípios da Moralidade, Razoabilidade, Probidade, Decoro e outros. Ele apenas perdeu a função, voltando a ocupar o cargo que exercia como servidor.

Como se explica que um servidor público, com vencimentos definidos e limitados, possa ter condições de adquirir um patrimônio dessa monta e mantê-lo mensalmente? Consta que as despesas da casa envolviam mais de dez empregados.

Mas isso nem é novidade no Brasil, quando se ouve boatos de que membro do Poder Judiciário, cuja remuneração líquida gira em torno de vinte mil reais, esteja pagando quase esse mesmo valor como taxa de condomínio

---

<sup>36</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

<sup>37</sup> **Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- I - atuação conforme a lei e o Direito;
- II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
- VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
- IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

mensial em conjunto residencial de altíssimo luxo em “cidade maravilhosa” no litoral. E isso para imóvel usado como deleite de esporádicos fins de semana ou férias. E alguns de seus vizinhos, dentre eles atletas de futebol de renome mundial, que se submetem a arcar com esse valor de taxa mensal de condomínio residencial, teriam patrimônios superiores a 200 milhões de Euros, configurando o perfil dos ali, “financeiramente”, felizes proprietários.

Vislumbrando também o Poder Judiciário, há que se ressaltar que duas das três empresas de prestação de serviços de limpeza, segurança e outras atividades, declaradas como inidôneas para continuidade de contratação pelo Senado Federal devido aos casos relatados na imprensa, ainda continuam prestando serviços ao TJDF. Seria o Poder Judiciário imune ou liberado à corrupção?

Aliás, o Poder Judiciário merece parênteses nesta seção. Todo ser humano pode ser vulnerável ao crime, não importando onde ele esteja ou onde ele trabalhe. Alguns já trazem a índole dentro de si enquanto outros acabam sucumbindo às tentações fáceis do poder ou das oportunidades que aparecem na gestão pública.

Os poucos casos que vieram à tona na imprensa nos últimos anos envolvendo banditismo no Judiciário reforçam o entendimento de que se tratam de indivíduos, já possuidores da índole, que se encastelaram nesse Poder para usufruir suas prerrogativas em benefício próprio e que também se julgam acima da lei.

Aliás, advogados de notórios e conhecidos bandidos (os bicheiros/traficantes do Rio de Janeiro, por exemplo) só gostam de impetrar tutelas de urgência em prol dos seus clientes durante as férias dos tribunais, quando um só



juiz de plantão se encarrega de decidir, principalmente em casos de habeas corpus.

Para comprovar que, apesar de seus notórios saberes jurídicos, os membros desse Poder também são seres humanos normais e defeituosos, basta se registrar o fato acontecido em 22/04/2009 em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal. A nação assistiu, estarecida, em transmissão ao vivo da TV Justiça, e logo retransmitida pelas redes convencionais de televisão em seus jornais de notícias, um bate-boca agressivo entre o Presidente da Casa e um dos seus Ministros.

Foram usadas frases como:<sup>38</sup>

“Vossa Excelência não pode pensar que pode dar lição de moral aqui”.

“Vossa Excelência não tem condições de dar lição a ninguém”.

“Vossa Excelência está destruindo a Justiça desse país e agora vem dar lição de moral em mim?”.

“Saia à rua, Ministro”.

“Vossa Excelência não está na rua, está na mídia, destruindo a credibilidade do Judiciário brasileiro”.

“Vossa Excelência quando se dirige a mim não está falando com seus capangas”.

Realmente é de estarecer. A Casa que deveria se primar pelo equilíbrio, nobreza e companheirismo, vê seu Presidente sendo duramente achincalhado, e ao vivo para todo o país. E em resposta, a maioria dos Ministros

---

<sup>38</sup> FONTE: Jornais das televisões e também Reportagem “Constrangimento no STF”. JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Edição do dia 23. Abr. 2009. Jornalista Mirella D’Elia.

redigiu uma nota em defesa da atuação institucional do Presidente. Mas ali não se tratou de atuação institucional e sim pessoal. Nem foi ventilada uma advertência para o Ministro que deixou uma pergunta no ar, que não se calará.

De que forma está sendo feita a destruição da credibilidade do Judiciário brasileiro? Seria algo relacionado ao banqueiro e, segundo a Polícia Federal e Ministério Público, bandido internacional de colarinho branco, Daniel Dantas? Depois de alguns anos de investigação (Operação Satiagraha), conseguiram coletar provas, incriminá-lo, obtiveram autorização da Justiça em Primeiro Grau e o prenderam temporária e preventivamente. Mas, por duas vezes o Presidente do STF mandou libertá-lo em habeas corpus, sob o argumento de desrespeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa, contraditório e presunção do estado de inocência. Isto apesar do banqueiro já ter sido condenado em primeira instância por corrupção ativa (seu preposto foi filmado oferecendo propina a um Delegado da Polícia Federal para retirar seu nome do inquérito resultante do processo investigativo de vários anos) e de ter sido indiciado por cinco crimes: Gestão Fraudulenta, Formação de Quadrilha, Evasão de Divisas, Lavagem de Dinheiro e Realização de Empréstimo Vedado.

Adicionalmente, o Ministro Presidente ameaçou retaliações e solicitou a instauração de processo administrativo contra o juiz que estava exercendo seu trabalho, segundo seu entendimento, de forma parcial quanto ao investigado e desrespeitosa em relação à máxima Corte e suas decisões. Apesar do juiz ter recebido apoio e cobertura das entidades vinculadas e da imprensa, sofreu um procedimento administrativo interno no TRF ao qual se acha vinculado, sendo finalmente considerado inocente.

Segundo Olímpio Cruz Neto, “*O juiz aposentado Walter Maierovitch chegou a insinuar que a posição de Mendes seria suficiente para pedir a abertura de um processo de impeachment*”.<sup>39</sup>

Já as mesmas críticas não foram dirigidas ao colega e Ministro, desafeto e atacante. Este foi homenageado pelo Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e também pelo Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, que fizeram gestos em prol do Ministro.<sup>40</sup>

Caberia talvez aqui a pergunta sobre a pertinência desses fatos acontecidos no âmbito do Poder Judiciário com o tema desse trabalho “Licitações – Fraudes ou Competições”. Mas nunca é impertinente deixar de se destacar o que vem acontecendo no Brasil quando os vínculos se entrelaçam como redes interligadas. Todo esse alvoroço envolvendo Ministros do STF, Sr. Daniel Dantas, Justiça Federal, Polícia Federal e imprensa, acaba a remetendo a história à década de 90 no Brasil, então instado a ingressar na modernidade dos sistemas de gestão pública neoliberais. Foi nesse período que o Governo Federal implementou as políticas e planos de privatização de alguns nichos da economia estatal, por meio de licitações de grandíssimo valor econômico-financeiro.

Dentre as licitações de vendas de instituições públicas acontecidas então, destacou-se superlativamente a privatização das empresas de telecomunicações do Grupo Telebrás. E o Sr. Daniel Dantas, foi um dos mais

---

<sup>39</sup> NETO, Olímpio Cruz. Jornalista, professor de jornalismo e assessor de imprensa. Artigo “As relações entre Gilmar e o MPF”. Disponível em: <http://olicruz.wordpress.com/2008/07/12/as-relacoes-entre-gilmar-e-o-mpf/> Acessado em: 29. Abr. 2009.

<sup>40</sup> FONTE: Coluna Jornalística “BRASÍLIA – DF”. JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Edição do dia 24. Abr. 2009. Jornalista Denise Rothenburg.

atuantes atores nesse cenário, conseguindo compartilhar posteriormente o controle de uma das três empresas de telefonia fixa do Brasil, geradas no processo de venda das estatais em licitação – a Brasil Telecom – em sociedade com os italianos da TIM, parceiros esses posteriormente desalojados da empresa, sob protestos de falcatruas, rasteiras e espionagem internacional, que teriam sido utilizadas pelo atual indiciado.

O fato do atual presidente do STF ter sido, na época, de 1996 a 2000, subchefe para assuntos jurídicos da Casa Civil e advogado-geral da União (2000-2002), e encarregado, pelo seu notável saber jurídico, de construir as peças explicativas e as justificativas para a efetivação das privatizações, faz com que muitos estabeleçam algum vínculo ou interesse da sua parte naqueles processos ou com as pessoas que ali se envolveram. Talvez esteja na história algum dos motivos de tanta balbúrdia agora retornar à mídia, sob o manto de divergências pessoais entre membros da Suprema Corte. Mas é preciso muita prudência nesses momentos de exaltação para que a instituição Poder Judiciário não seja confundida com pessoas.

Voltando ao Senado, após a aguerrida disputa eleitoral pela Presidência, membros da Casa fizeram constantes vazamentos à imprensa sobre a estrutura interna e suas peculiaridades, o comportamento venal de colegas e servidores, e outras denúncias, demonstrando que o assunto continua em pauta. Até 11/04/2009 não se conseguiu se exercer a atividade fim desse Poder Legislativo, com o novo Presidente somente se apresentando à imprensa para tentar explicar atividades administrativas internas eivadas de suspeitas de corrupção.

Complementando a onda de denúncias envolvendo o Senado Federal até a data, o jornal Correio Braziliense noticiou em reportagem <sup>41</sup> do dia 13/04/2009 que esta Casa tem, em grande parte dos contratos de terceirização de serviços, a presença clara das fraudes acima descritas. Segundo o exposto na reportagem, o Senado pagou R\$ 13 milhões irregularmente nos últimos três anos apenas em um contrato de mão de obra terceirizada. Enquanto a empresa contratada pagava um salário médio de R\$ 884,00 a cada um dos 429 trabalhadores, recebia da Casa um valor mensal de R\$ 3.500,00 por cada. Em números totais anuais, a folha de pagamento dos empregados não passa de R\$ 4,5 milhões, enquanto o Senado paga R\$ 18,3 milhões ao ano. O jornalista ouviu o TCU que enxergou indícios claros de sobrepreço e superfaturamento. A explicação da empresa é que a diferença se deve aos investimentos que “*gasta com treinamento, fiscalização e despesas administrativas e operacionais*”. Mas a suspeita que permanece é que existem outros motivos para tão grande diferença entre os custos e os preços cobrados. Até porque quem assina a primeira planilha de gastos da fornecedora, usada para ganhar a licitação em 2006, é uma pessoa que foi presa pela Polícia Federal, na chamada “Operação Mão de Obra”, que descobriu uma série de falcatruas cometidas por várias empresas prestadoras de serviços no Distrito Federal, junto aos órgãos federais e distritais.

O auge do desconsolo diante da situação caótica de descrença na honestidade da administração chegou na semana de 05/04/2009 com a proposta do Senador Cristóvão Buarque, de submissão de um plebiscito à nação, inquirendo se o Senado não deve ser fechado, tamanho é o descrédito da instituição.

---

<sup>41</sup> FONTE: Reportagem “Repasse suspeito de R\$ 13 milhões”.  
JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Edição do dia 13. Abr. 2009.  
Jornalista Leandro Colon.

Este é o perigo da desonestidade enraizada nas ações do brasileiro em geral e do administrador público em particular: a ameaça ao Estado Democrático de Direito. Algo há que ser feito, ações têm que ser tomadas. O Brasil não pode continuar com a pecha imposta pelos norte-americanos (e confirmada internamente) de que, no Brasil, “**A Corrupção é Endêmica**”.

#### **G. MPF DENUNCIA QUADRILHA QUE DESVIOU R\$ 20 MILHÕES** <sup>42</sup>

*A Justiça Federal em Alagoas abriu processo criminal contra 13 dos envolvidos no esquema de desvio de recursos federais destinados a obras públicas em municípios alagoanos, descoberto pela Operação Carranca no fim do ano passado. É a primeira denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) no caso que pode ter representado o sumiço de R\$ 20 milhões dos cofres da União. A primeira denúncia envolve o grupo comandado pelo empresário e presidente da Câmara Municipal de Palmeira dos Índios, e por outros dois irmãos, também empresários. Os três, associados aos demais denunciados, fraudaram licitações nas cidades de Major Izidoro, Batalha, Água Branca, Viçosa e Palmeira dos Índios.*

*O foco da quadrilha, segundo a denúncia, eram obras custeadas com recursos da União. Eles controlavam cinco empreiteiras - quatro delas em nome de laranjas - que eram usadas*

---

<sup>42</sup> HONORATO, Carlos. Banco de escândalos em 17/02/2008 - 18:37:16  
Disponível em: <http://www.carloshonorato.com.br/pgs/posts/detalhe.php?recordID=9065>  
Acessado em: 12. Abr. 2009.

*para fraudar as licitações, simulando competição com propostas de preços feitas em conjunto. Nas buscas feitas pela Polícia Federal (PF) foram localizados documentos de uma licitação preparados de maneira igual por empresas concorrentes. Nos cronogramas físico-financeiros de duas empresas, havia até um mesmo erro de grafia: a palavra discriminação em vez de discriminação.*

*Havia também nos computadores das empresas arquivos com as logomarcas das supostas concorrentes e documentos originais de prefeituras, que deveriam estar arquivados nas sedes da administração municipal. Nas planilhas de custo das obras públicas investigadas foram identificadas ainda despesas com o nome "cafezinho" pelo preço variável entre R\$ 500 e R\$ 7,5 mil. Os procuradores Rodrigo Tenório, Daniel Ricken, Paulo Olegário de Sousa, Fabiano Formiga, Gino Lôbo e Rômulo Almeida, que assinam a denúncia, concluíram também que as obras eram feitas com material de má qualidade e algumas delas não foram concluídas.*

*Isso tudo com a conivência de fiscais e funcionários da Caixa Econômica Federal que atestavam a conclusão das obras a fim de garantir o pagamento. Um dos denunciados é servidor da Caixa. Os 13 acusados responderão por crimes de formação de quadrilha, fraude em licitação, fraude na execução de obra e lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva. A pena máxima que eles podem pegar é de 33 anos de prisão. Nos próximos dias, uma nova denúncia em relação a outros presos na Operação Carranca será apresentada à Justiça. Ao todo, foram presos na operação 20 pessoas*

*- dessas, 6 foram libertadas logo em seguida, pois não tiveram prisão preventiva decretada. Dos demais 14 presos, 3 foram soltos por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ).*



#### **4. BUSCAS E ALTERNATIVAS DE SOLUÇÕES PARA DIMINUIÇÃO DAS FRAUDES E CORRUPÇÕES.**

##### **A. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO PRODUTO OU SERVIÇO VENDIDO E ENTREGUE.**

Como já descrito anteriormente, o advogado Luciano Vitor Engholm Cardoso, no artigo “*Lei das licitações está ultrapassada e precisa de mudanças*”,<sup>43</sup> recomendou uma simples e fácil exigência que poderia ser empregada pelo menos nas modalidades de licitações mais dispendiosas, quais sejam, as Concorrências. Pelo fato de serem mais complexas, normalmente também sendo julgadas pelas análises das fases Técnica e Preço, as Concorrências poderiam ser monitoradas pelas entidades profissionais vinculadas ao objeto contratual.

Logicamente, haveria necessidade de uma alteração legal na Lei 8666/93, no seu artigo 73, conforme descreve abaixo o advogado Cardoso, mas isso não se aparenta de grande dificuldade legislativa. A dificuldade maior poderia ser política, tendo em vista os interesses envolvidos.

Seria ótimo para o país, se das Comissões de Licitação, de Aceite e de Execução Contratual fizessem parte entidades tais como CREA, CRC, CRM, Sindicatos e outros. Assim, certamente muitos dos objetos licitados seriam recusados ou empresas

---

<sup>43</sup> CARDOSO, Luciano Vitor Engholm. Artigo *Lei das licitações está ultrapassada e precisa de mudanças* Revista **Consultor Jurídico**. 16. Ago. 2005.  
Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2005-ago-16/lei\\_licitacoes\\_ultrapassada\\_mudancas](http://www.conjur.com.br/2005-ago-16/lei_licitacoes_ultrapassada_mudancas)  
Acessado em 08. Abr. 2009.

fornecedoras seriam penalizadas, quando acontecesse superfaturamento ou entrega de objeto de qualidade inferior.

Segundo o advogado Cardoso, *“nas obras de Engenharia, participaria das comissões o CREA — Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; o Conselho de Contabilidade atestaria o correto pagamento dos impostos; e, os Sindicatos mostrariam que os pisos salariais e as conquistas trabalhistas foram cumpridos fielmente, tudo como havia se comprometido a empresa vencedora da licitação”*.

*“Por isso, medidas simples como a mudança do artigo 73<sup>44</sup> da lei de licitações, obrigando a presença, no recebimento final do contrato, de representantes das entidades de classe, ajudariam a eliminar das competições públicas empresas desqualificadas, aventureiras e descompromissadas com o eficiente atendimento das necessidades da*

---

<sup>44</sup> Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

- a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;
- b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

- a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;
- b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação.

§ 1º Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.

*coletividade, valorizando a competição entre as empresas sérias, e, por tabela, aumentando o interesse do capital estrangeiro no país”.*

Pensando na hipótese de que essa sugestão tivesse sido implementada no passado, talvez o Governo do Distrito Federal não teria necessitado gastar cerca de R\$ 180 milhões para pagamento da Ponte JK, após o término da sua construção. Inaugurada em 15/12/2002, a obra foi inicialmente orçada em R\$ 78 milhões, subindo para R\$ 130 no decorrer da construção, e, finalmente, alcançando o preço final de R\$ 180 milhões. O argumento principal foi de que ela tinha sido inicialmente projetada para quatro pistas de rolamento (duas para cada mão de tráfego) e foi construída com seis pistas. Ora, qualquer pessoa, sem precisar ser engenheiro civil, ao passar pela ponte, enxerga um estreitamento das pistas, que originalmente seriam quatro de boa largura e foram transformadas em seis de largura estreita. Basta comparar com a avenida que lhe dá acesso. A quantidade de materiais, mão de obra e projetos técnicos não aumentaram tanto neste caso. Certamente, o CREA, se acionado, e atuasse de forma honesta, rejeitaria as explicações administrativas e técnicas apresentadas para o aumento de preço.

## **B. O PREGÃO ELETRÔNICO** <sup>45</sup>

### **PREGÃO ELETRÔNICO COMO ARMA CONTRA A CORRUPÇÃO OU A LICITAÇÃO ELETRÔNICA COMO MEIO DE TRANSPARÊNCIA, AGILIDADE E REDUÇÃO DE GASTOS NAS AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS.**

Uma das novidades que veio melhorar a transparência nas contratações foi o surgimento da modalidade de licitação “Pregão”, em 2005. Antes dela, as irregularidades eram maiores, a partir de uma prévia formatação de um Projeto Básico para uma licitação, que beneficiava ou promovia o direcionamento para determinado vencedor ou “vencedores” coligados, ou não, entre si. Neste segundo caso, a prévia formatação se faz em combinação direta com a instituição pública compradora. Após 2005, com o Pregão, notadamente o Pregão Eletrônico, o universo de licitantes se amplia, trazendo então uma maior competição, em benefício da Administração Pública.

Além do Pregão tradicional, também chamado de “Pregão Presencial”, onde os licitantes se fazem presentes fisicamente, surgiu também o Pregão Eletrônico, o qual visa, entre outras coisas, agilizar todo o processo de aquisição, além de colaborar para a transparência e maior concorrência nos processos licitatórios, diminuindo, assim, seus custos. Ainda do ponto de vista de custos, em geral, as modalidades tradicionais de licitações são muito sensíveis a atos fraudulentos, nos quais a corrupção está intensamente presente. O pregão eletrônico surge, então, como uma forma de diminuir ilegalidades.

---

<sup>45</sup> Compilação extraída dos seguintes trabalhos:

1) “Pregão eletrônico como arma contra a corrupção”, desenvolvido por Kizzy Damiani, Priscilla Oliveira da Cunha e Talita Adriano de Oliveira, do Depto de Ciências da Administração da UFSC, sob a coordenação do professor Felipe Zurita Quadros Msc, Eng.  
Disponível em: <http://www.conlicitacao.com.br/namidia/logweb.php>.  
Acessado em 08.Abr.2009.

2) FREITAS, Douglas Beckhauser de. “E-procurement governamental e o fim das antigas formas de licitações”. A licitação eletrônica como meio de transparência, agilidade e redução de gastos nas aquisições governamentais. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1238, 21 nov. 2006.  
Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9189>>.  
Acesso em: 08 Abr. 2009.

Essa modalidade de Pregão nasceu da evolução da ideia do Governo Eletrônico, onde são concentrados esforços no desenvolvimento de políticas e definições de padrões em termos de tecnologias da informação e comunicação, com o objetivo de prover aos cidadãos informações acerca dos serviços realizados pela máquina pública.

Segundo o renomado professor Aires José Rover, governo eletrônico é:

"[...] uma infra-estrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão. Assim, o seu objetivo é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando as transparências das suas ações e incrementando a participação do cidadão".<sup>46</sup>

Complementando o conceito, Oscar Adolfo Sanchez <sup>47</sup> afirma que o Governo Eletrônico não é somente um avanço dos instrumentos de trabalho da Administração, mas uma mudança no relacionamento Estado e Cidadão.

"(...) as potencialidades oferecidas por esse conjunto de tecnologias, não apenas para dar mais eficiência e eficácia às ações do Estado, mas também para implementar valores democráticos, como a participação, a transparência, a atenção à dignidade humana, a representatividade e o controle, pela sociedade, sobre os agentes públicos. Nesse sentido,

---

<sup>46</sup> ROVER, Aires José. Governo eletrônico: quando a tecnologia faz a diferença. Disponível em: < <http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/governo%20eletronico%202005.pdf> >. Acesso em: 22/04/2009

<sup>47</sup> SANCHEZ, Oscar Adolfo. O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo. Mineo. p. 05.

conceitualmente, fazer Governo Eletrônico não significa apenas distribuir e instalar grande número de computadores, redes e sistemas informacionais nas dependências do Estado, para uso interno; significa também trabalhar para efetivar, através da tecnologia, uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão".

Voltando às razões do surgimento do Pregão, ao impor o processo licitatório na aquisição de mercadorias e contratação de serviços pela Administração Pública, o constituinte tinha por objetivo garantir a igualdade de oportunidade para todos que pretendam ser fornecedores do Estado, além de propiciar a transparência na contratação de particulares e, através da livre concorrência, possibilitar o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Todavia, na maioria dos Estados brasileiros formaram-se oligarquias que se apoderaram dos órgãos estatais para garantir seus interesses particulares e, aproveitando-se da burocracia e da dificuldade de fiscalização popular, utilizaram as licitações de forma obscura em detrimento dos princípios constitucionais. Nesse contexto, as formas comuns de licitação não conseguiram garantir o efetivo cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da igualdade de condições a todos os concorrentes.

A contaminação dos órgãos governamentais por indivíduos que visam apenas satisfazer interesses particulares desvirtua o processo licitatório. Em contrapartida, a antiga forma de se fazer licitação não dispõe de mecanismos eficientes de controle dos atos das autoridades, posto isso, este instrumento que deveria servir de meio para alcançar os princípios contidos na lei, ao contrário, age - devido à sombra burocrática que cobre as licitações - de maneira a propiciar o descumprimento deles.

É neste sentido, portanto, que o Pregão surge como legítimo substituto das formas comuns de licitação, possuindo mecanismos muito mais efetivos de fiscalização, utilizando-se das novas tecnologias e da rede mundial de computadores para possibilitar maior transparência, agilidade e redução de gastos nas aquisições governamentais.

Já para o Pregão Eletrônico define Marco Adriano Ramos Fonsêca:<sup>48</sup>

*"O Pregão Eletrônico trata-se de uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão, apresentando as mesmas regras básicas do Pregão Presencial, acrescidas de procedimentos específicos. Caracteriza-se especialmente pela inexistência da "presença física" do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela Internet. Possui como importante atributo a potencialização de agilidade aos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública, estando cada vez mais consolidado como principal forma de contratação do Governo Federal."*

Essa nova licitação proporciona maior agilidade e economia nas compras efetuadas pelo governo, e é intitulada como pregão eletrônico, licitação eletrônica ou ainda leilão reverso. Ela é empregada na aquisição de bens e serviços comuns que podem ser definidos de forma clara por especificações usuais de mercado. É evidente que os produtos de alta complexidade fogem à agilidade e facilidade do pregão eletrônico. Portanto, nessas

---

<sup>48</sup> FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006. p. 1. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/29558/29112>. Acesso em: 22. Abr. 2009.

situações devem ser utilizados os modelos tradicionais de licitação, vinculados a um edital mais extenso e detalhado.

Além de uma maior transparência e rapidez aos processos, o pregão traz uma simplificação que pode ser justificada pela inversão do processo de habilitação com o de classificação das propostas. Na licitação tradicional, a habilitação das proponentes ocorre no início do processo, dando vazão à entrada de recursos - administrativos e/ou judiciais - e seus conseqüentes prazos necessários, prolongando o procedimento. Levando-se em consideração que a revisão dos documentos ocorre somente para a empresa vencedora, os gastos excessivos, inclusive de tempo, são eliminados, diferentemente do que ocorre nos processos tradicionais, onde são avaliados todos os concorrentes no início da licitação.

Por se tratar de um processo totalmente informatizado, qualquer fornecedor pode obter informações e participar do pregão de qualquer local do país. E isso tende a aumentar a concorrência entre fornecedores e, conseqüentemente, contribuir para a diminuição do preço. Além do órgão da Administração, os próprios licitantes terão seus gastos reduzidos por não precisarem mais enviar representantes para a participação em licitações presenciais. O novo sistema permite, ainda, que as empresas licitantes reduzam suas ofertas durante o processo licitatório.

Também, pela ampla publicidade do processo, dificulta-se que uma autoridade mal-intencionada favoreça as empresas de amigos, parentes ou até dela própria, possibilitando maior efetividade no cumprimento dos princípios da impessoalidade, da igualdade e, por conseguinte, da moralidade na gestão da administração pública.

Tecnicamente, as vantagens da nova sistemática são muitas em relação às licitações tradicionais. Pois, além do aumento constante da competitividade e a conseqüente redução dos custos, há ainda uma sensível desburocratização, muito mais segurança e agilidade na aquisição de bens e serviços para o executivo.



Em adição, a possibilidade de ocorrerem fraudes é menor, mesmo nas pequenas cidades do interior do Brasil dominadas por verdadeiros coronéis. E na própria rede mundial de computadores é possível encontrar informações sobre as empresas contratadas, se elas existem realmente, se cumprem seus contratos e se não tem nenhuma ligação com as autoridades que administram órgãos públicos. O acesso a essas informações pode evitar também a possibilidade de pequenas empresas habilitarem-se ao edital e depois deixarem de cumprir seus contratos, por terem oferecido preços muito baixos ou desconhecem as condições ambientais e operacionais do cliente para o qual apresentaram a proposta de forma eletrônica e remota.

Operacionalmente, o fornecedor interessado em participar de uma licitação eletrônica deverá informar-se, através do website do órgão solicitante, para então se cadastrar via Internet. Normalmente recebe-se uma senha, via e-mail, que permitirá o acesso à opção para certificação da empresa. Após a confirmação da certificação, o fornecedor estará habilitado a participar dos pregões referentes àquela entidade.

O pregão eletrônico acontece como numa sala de bate-papo, onde as propostas são apresentadas pelos concorrentes. Inicia-se com a fixação da menor proposta e posteriormente o pregoeiro instiga os licitantes a dispararem lances até esgotarem-se as propostas.

Em seguida, verifica-se a habilitação da empresa vencedora, que caso contenha alguma irregularidade, analisa-se então a documentação da proposta classificada em segundo lugar e assim sucessivamente. Ao final da sessão, os proponentes podem manifestar a intenção de interpor recursos, com prazo determinado. Finalmente, a contratação é efetuada após a decisão dos recursos interpostos.

O governo federal tornou obrigatória a regra do uso de pregões para suas compras. Essa medida, de grande valia, proporciona maior transparência nos processos

licitatórios, objetivando evitar fraudes, que já se tornaram etapas nos procedimentos de licitações tradicionais, além, é claro, de minimizar os custos com a maior agilidade dos processos e aumento da concorrência.

Concluindo, as maiores vantagens do Pregão Eletrônico são a maior transparência e diminuição de fraudes, agilidade e celeridade da licitação, redução de gastos e da burocracia, e a grande possibilidade de se obter preços mais baixos, em razão da rapidez da disputa e da ânsia dos licitantes.

**C. A EXPERIÊNCIA DA ECT – (EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS) - NAS CONCORRÊNCIAS ENVOLVENDO EMPRESAS MULTINACIONAIS E OBJETOS COM ALTA COMPLEXIDADE TECNOLÓGICA** <sup>49</sup>

Os processos licitatórios, descritos no subtítulo acima e nota de rodapé abaixo, que podem servir como exemplos de licitações honestas, transparentes e seguidoras dos vários princípios legais aplicados às licitações e anteriormente citados, foram extraídos da ECT, até porque essa empresa pública se tornou emblemática sob o aspecto de fraude e corrupção em licitações e contratos, a partir de um episódio acontecido em 2005.

Nesse ano, o Gerente do Departamento de Contratos e Aquisições de Materiais da ECT foi filmado por um fornecedor com quem conversava, recebendo R\$ 3.000,00 de propina em dinheiro, para facilitar futuras aquisições para aquele fornecedor. Este representante da empresa deixou vaziar à imprensa esta filmagem, aparentemente porque estava sendo boicotado na sua pretensão de vender produtos à ECT e resolveu se vingar. É o caso clássico da compra, onde o gestor público “arruma” os editais de licitação de tal forma que só os fornecedores qualificados como “parceiros” conseguem vender.

Esse episódio foi tratado politicamente com repercussão nacional porque o agente envolvido, além de considerar aquela propina apenas como um sinal de boa

---

<sup>49</sup> Informações obtidas dos processos licitatórios Concorrências 019, 020, 021, 022, 023, 024, todos de 2000 e 01/1999, da ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

vontade do fornecedor, era filiado a um partido político, e sinalizou que iria negociar muito mais contratos e conseqüentes propinas, porque era assim que a coisa funcionava no âmbito interno da empresa, e ele tinha contas (financeiras) a prestar aos seus padrinhos políticos.

Aconteceu que o presidente do partido, considerando que estava sendo alvo de perseguição dos seus adversários políticos, que teriam preparado e armado toda uma armadilha para filmar e divulgar o episódio, resolveu escancarar uma realidade brasileira, que muitos, mesmo conhecedores do ambiente, teimam em não enfrentar. Ele assumiu que, em grande parte dos contratos da Administração Pública Brasileira, principalmente nos entes onde os diretores são nomeados por políticos, existe uma tradição de se solicitar e receber propinas, mesmo que impostas ou exigidas dos fornecedores, para distribuição entre os detentores dos cargos e aqueles seus padrinhos que os indicaram.

E pior, além de assumir esta realidade, o presidente do citado partido político ainda fez a denúncia pública do famoso caso do “Mensalão”, assunto merecedor de um trabalho à parte, já que derrubou Ministros de Estado e quase levou a um “impeachment” do Presidente da República, além de ter contribuído para a queda da sua então altíssima popularidade.

A partir desses acontecimentos, a Polícia, o TCU e o Ministério Público passaram a monitorar com lupa todos os processos administrativos da ECT, inclusive os passados e aqueles acima citados, devido à séria desconfiança que passou a pairar sobre o funcionamento daquela empresa.

Mas descobriram principalmente duas informações: primeiramente os procedimentos eivados de corrupção se aceleraram com a distribuição de cargos públicos feitos a determinados partidos políticos pelo Presidente da República, a partir de 2004, para atendimento e contrapartida do apoio político que esses partidos passaram a oferecer ao Executivo Federal, nas votações políticas no Congresso Nacional. O “estranho”, mas na

verdade plenamente se sabe as razões, é que esses partidos só pedem como moeda de troca, o controle de cargos executivos em entes da Administração Pública. Entendem-se como cargos executivos aquele cujos ocupantes são responsáveis pelas decisões de cunho administrativo, principalmente aquelas ligadas aos contratos, porque são nesses que circulam o dinheiro público, que pode ser desviado pelas fraudes.

A segunda informação obtida pelos auditores foi a de que determinados contratos foram oriundos de licitações acontecidas principalmente de 1999 a 2002, onde os concorrentes eram empresas multinacionais da área de tecnologia da informação, software e serviços vinculados, tais como IBM (International Business Machines Corp.), HP (Hewlett Packard Corp.), UNISYS (United Information Systems Corp.), ORACLE Corporation, SAP-AG, JDEdwards e SUN Microsystems.

Conforme averiguado, essas licitações (todas na modalidade concorrência técnica e preço – 50% x 50%) se caracterizaram por terem altos valores financeiros e objetos extremamente complexos, dentre eles: Sistema Integrado de Gestão para toda a empresa, Sistema de Automação do Banco Postal, Nova informatização de todo o “Data Center” centralizado da empresa, Sistema de Terminais de Acesso à Internet para todo o país, Sistema de Gerenciamento de Espera e Atendimento para todas as agências, Sistema de Automação da Rede de Agências e sua integração com o Banco Postal, Sistema Integrado de Franqueamento, dentre outros.

A dúvida que inicialmente acometeu as autoridades responsáveis pelas auditorias e investigações foi: se a corrupção grassava fortemente dentro da ECT, como se comportavam essas empresas multinacionais no atendimento das solicitações de propinas e tentativas de espúrias parcerias prévias para as competições?

Como internacionalmente se sabe, à exceção de um ou outro caso esporádico que confirma a exceção da regra, essas empresas globais possuem uma série de

restrições ao cometimento de crimes de corrupção por parte dos seus empregados. Elas têm, no seu Código de Ética interno e corporativo, penalidades máximas para acontecimentos desse tipo. Fazem isso porque, sendo normalmente oriundas de países desenvolvidos e combatentes de atos criminosos, essas empresas não aceitam que essa prática seja trazida para dentro de si próprias, mesmo em países endêmicos como o Brasil.

Outro fator é que, caso aconteça algum fato comprovado internacionalmente, alguns governos tais como EUA, Alemanha e Grã-Bretanha, proíbem que sejam efetuadas compras de empresas corruptas. Se tal medida viesse a se concretizar, essas empresas fatalmente viriam a entrar em bancarrota, já que os governos dos países desenvolvidos são seus maiores clientes. Apenas para ilustrar, as compras públicas no Brasil para uma das empresas acima corresponde apenas a 1% do seu faturamento global. Ela não pode arriscar seu nome ao se envolver em assuntos de corrupção, o que pode afetar 99% do seu faturamento mundial.

Então fica a pergunta: como se comportaram essas empresas nas licitações acontecidas na ECT e como se transcorreram os procedimentos, em termos de lisura e honestidade? A averiguação levou a uma série de informações sobre práticas que poderiam ser estendidas às licitações que possuíssem objetos complexos e um leque limitado de contedores, conforme se relatará a seguir. Essas licitações, segundo as informações obtidas, foram tratadas de acordo com sua grandeza financeira e complexidade técnica, seguindo estritamente o que pregou Celso Antônio para a licitação de grande vulto e complexidade técnica: *“aquela cujo objeto envolve “alta especialização , como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado”, ou para garantir que não haja risco de comprometimento da “continuidade da prestação de serviços públicos essenciais”. Nesse caso, a Administração poderá exigir dos licitantes a metodologia da execução, a qual será,*

*para fins de aceitação ou recusa, avaliada antes da análise dos preços (art. 30, § 8º<sup>50</sup>) (...). A licitação de grande vulto é evento de relevo quando (...) a Administração visa a obter “o fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito (...)”.*<sup>51</sup>

Além da obediência à definição acima para justificativa da Concorrência Técnica e Preço, alguns ingredientes adicionais de exigência técnica foram inseridos perante os participantes, de tal forma que a competição se tornasse ainda mais acirrada, beneficiando assim o comprador, como se descreverá.

Explicando então como se realizaram essas licitações realizadas na ECT e aqui estudadas, por meio de informações obtidas junto aos auditores e investigadores que ali trabalharam, há que se falar inicialmente sobre a empresa e sua necessidade de modernização.

A ECT era, até perto dos anos da virada do século, uma empresa com 30 anos de existência e um crescimento vegetativo obtido mais pelo monopólio do serviço postal do que por serviços de qualidade crescente. Verdade que, nas avaliações e pesquisas de confiabilidade, até então obtidas no Brasil, ela sempre se posicionou, de forma qualitativa, entre as primeiras instituições mais bem avaliadas no país, em conjunto com a Igreja Católica e as Forças Armadas.

No entanto, a mudança mundial de perfil dos serviços postais, saindo das tradicionais entregas de cartas e telegramas, para uma gama interminável de serviços diversos, inclusive eletrônicos e com uso da Internet, fez a ECT repensar seu futuro. A

---

<sup>50</sup> § 8º *No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.*

<sup>51</sup> MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª Edição. Malheiros Editores, 2008, p. 560.

concorrência (DHL, FEDEX, TAM EXPRESS, VARIG LOG e outros) se instalou e preencheu vácuos, ainda não totalmente definidos e preenchidos pela legislação postal monopolista vigente. Assim, estabeleceu concorrência com a ECT naqueles serviços mais interessantes do ponto de vista comercial, deixando-a sozinha apenas nos serviços pouco rentáveis, como cartas e telegramas.

Sentindo-se comercialmente ameaçada, a partir de meados da década de 1990 a ECT preparou um Plano de Negócios, que objetivava a modernização dos seus serviços com apoio das ferramentas tecnológicas, disponíveis mundialmente. Esse Plano de Negócios deu origem a uma série de contratações de 1999 a 2003, todas elas com licitações, cujo perfil foi assim definido:

- Primeiramente os profissionais técnicos e gerenciais de maiores qualificações eram enviados ao exterior, visando assimilar o “estado da arte” em tecnologias e serviços de apoio ao negócio postal, que estavam sendo empregados nas maiores empresas similares do mundo.
- Ao retornarem, esses profissionais, em um trabalho de equipe, eram encarregados de construir um Projeto de Negócio envolvendo tudo que vislumbraram e de acordo com os objetivos comerciais e estratégicos da empresa.
- No entanto, para tal tarefa, normalmente de extrema complexidade, a ECT teria que contar com o apoio de fornecedores qualificados. Como obter todas as informações necessárias para montagem de um projeto, em face da Lei 8666? Afinal, quem ajuda a estruturar um Projeto Básico de um edital não pode participar da licitação, sob pena de cometimento de crime administrativo.
- Para sanar essa situação dentro de um ambiente de transparência e de acordo com as suas necessidades, a ECT, em todos os projetos citados, antes de elaborar um edital e lançá-lo ao mercado, procurou montar a solução internamente, mas recebendo



subsídios técnicos de todos os fornecedores qualificados para cada caso, e com todos eles participando das mesmas reuniões formais.

- Cada Projeto se iniciava com uma Audiência Pública, onde se apresentava o escopo básico da solução buscada e se identificava todos os fornecedores qualificados ao fornecimento. A partir dessa identificação e do interesse de cada um, passava-se a um leque de reuniões técnicas com a presença de todos os interessados. Como resultado, os técnicos da ECT colhiam subsídios para montagem do Projeto Básico.

- No desenrolar do processo, apesar dos interesses do sistema de negócio da ECT terem prioridade, os interesses de cada fornecedor eram respeitados, tendo cada um a liberdade de argumentar sobre pontos nos quais ele se considerava pouco competitivo ou até prejudicado. Assim, com o Projeto Básico montado de forma isonômica e impessoal, todos os competidores que possuíam solução técnica para cada negócio, tiveram condições de chegar às aberturas de propostas comerciais em igualdade com os outros e de saírem vencedores, apesar da pontuação técnica ter peso igual ao preço.

- Os resultados foram benéficos principalmente nos seguintes aspectos:

- Os preços contratados foram bem mais baixos que os esperados e orçados, devido à acirrada competição.
- As vitórias nos certames foram diluídas entre vários fornecedores, gerando uma continuidade de prestação de serviços de qualidade, com cada fornecedor procurando se destacar perante os outros, vislumbrando futuros negócios.
- As soluções compradas, construídas com apoio tecnológico, se mostraram úteis de tal forma, que ajudaram na duplicação do faturamento da empresa (de 1999 a 2004). Após 2004,

como já ressaltado, a política partidária assumiu a direção da empresa, culminando com os episódios anteriormente relatados.

- Concluindo, estes fatos narrados, com base em informações obtidas junto aos arquivos, auditores e empregados da empresa pública ECT, servem para demonstrar que, ao contrário do que ocorre algumas vezes, é possível a realização de licitações de forma honesta. Há que se ponderar que esses casos citados dizem respeito a fornecedores multinacionais e com um Código de Ética restritivo, onde seus empregados não têm autonomia para desrespeitar. Também se tratam de licitações com objetos complexos.

- Mas nada impede que se pense numa maneira de trazer essa maneira de se operacionalizar uma licitação para objetos mais simples. Afinal, se uma empresa privada consegue comprar toalhas de papel para seus banheiros coletivos, cuja qualidade permite o enxaguar das mãos com apenas duas folhas, porque é comum ser necessário, num órgão público, se usar quatro ou cinco toalhas e, mesmo assim, não se conseguir enxugar totalmente? Basta que se especifique tecnicamente uma textura mínima do papel. Será que a administração estaria pagando menos? Ou seria o contrário, ela paga mais por um produto de pior qualidade?

## CONCLUSÃO

Ao repetir Maquiavel, “*Não há Lei nem Constituição que possa por um freio à corrupção universal*”, poder-se-ia pensar que não há solução para a corrupção, genericamente falando, e, na espécie, as compras governamentais por meio de licitações estariam sempre sombreadas pela dúvida e estigma da fraude e suborno. Principalmente no Brasil, pessimamente classificado entre os países mais corruptos do mundo e até mesmo da América Latina, o que torna sua posição mais vergonhosa ainda. Sabe-se que esse continente não prima, nos seus vários países, na lisura no manuseio do dinheiro público, até mesmo pelas pesquisas registradas e demonstradas pelos institutos responsáveis.

No entanto não se deve esmorecer, caso contrário não haverá condições de se estabelecer uma vida melhor para toda a população. A realidade mostra que, nos países corruptos existe uma pequena casta dos aproveitadores do poder, que se locupletam e vivem como nababos, às custa da grande maioria, que passa pela vida terrena sofrendo necessidades e não tendo como alcançar as condições físicas de uma vida confortável para si e para seus dependentes.

Algumas alternativas de combate às fraudes foram aqui delineadas, mas nada se compara, como fazem e dizem os norte-americanos, com o que realmente importa, que é o planejamento no longo prazo.

Primeiramente, há que se pensar numa política de educação e conscientização de toda a Nação, no sentido de que a corrupção é um câncer que mina e adocece as entranhas do país. Deveria ser lançada, mesmo que tarde, porém um dia, uma estratégia de divulgação maciça dos males causados por este tumor, com ampla capacitação e entendimento popular. Não se deve esquecer que o próprio povo brasileiro chega a achar normal o enriquecimento ilícito do administrador público, pensando que, se estivesse no mesmo lugar, faria a mesma coisa. E pior, ainda oferece seu voto novamente para aqueles

que, comprovadamente, manipularam desonestamente o dinheiro público em benefício de particulares, seja para si ou para terceiros.

A cada eleição, acontecida de dois em dois anos, nota-se a movimentação ativa daqueles mesmos atores criminosos, que de vez em quando são denunciados pela mídia, sofrem algum inquérito ou processo que não resultam em nada e acabam voltando ao poder de gerir o dinheiro público, que acaba passando para as mãos de particulares. O Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, Prefeituras, enfim todos os espaços, estão plenos dessas figuras, atuando em quadrilha e postados em cargos estratégicos, seja diretamente ou por meio dos seus apaniguados, encarregados de buscar o dinheiro dos contratos nos entes públicos, visando saciar suas gargantas profundas, que nunca se satisfazem.

Falando em contratos, também não se pode esquecer que, mesmo uma licitação administrada por uma Comissão de Licitação honesta, tendo se transcorrido num ambiente competitivo e transparente, e gerando o melhor negócio para a Administração Pública, vai dar origem a um contrato. E este contrato vai ter um gestor. E este gestor vai estar subordinado a um Diretor, que por sua vez foi içado ao posto por uma indicação de um partido político, cujos mandantes estarão à espera do pagamento da propina pela indicação. Eles consideram que todo contrato tem que gerar uma sobra financeira. É uma cadeia hierárquica de corrupção passiva. O poderoso que indicou o ocupante do cargo se acha no direito da parte do leão, porque ele tem o poder de indicar. O indicado leva sua parte pela função que exerce e pelo poder da assinatura do contrato. E o gestor, responsável pelo alicante, ou nova parceria em aditivos contratuais fajutos com o contratado, também se julga no direito de levar a sua parte. Não haverá dinheiro suficiente para pagar as propinas e ainda executar o contrato. Por isso que eles nunca se saciam e os objetos contratuais desses casos

não são cumpridos integralmente. Antigamente havia um velho político que dizia que era melhor pagar logo a propina e não efetivar o contrato, porque assim a economia seria maior.

Em paralelo com a conscientização da população e, de alguma forma, não dependendo dos políticos do Poder Legislativo, Executivo, e da sujeição do Poder Judiciário às normas vigentes, extremamente favoráveis aos delinquentes, deveriam ser construídas condições de julgamento e penalização mais céleres e efetivas. Pensar que administradores corruptos vão morrer milionários com contas em bancos nos chamados paraísos fiscais, porque mesmo sendo condenados em primeira instância, conseguem arrastar seus processos até o final da vida, é realmente inaceitável. Ou é o momento de arquitetar uma nova concepção e estrutura para a situação reinante no país. E é isso que todos devem fazer, mesmo que em longo prazo.

Afinal, como aconteceu na Coreia do Sul, país que estava na miséria na década de 1960, também está na hora do Brasil fazer investimento pesado em educação. Talvez depois de uma geração, aproximadamente vinte e cinco anos, possa se ter o mesmo resultado daquele país, que conseguiu extirpar quase que totalmente a corrupção, por meio da educação do seu povo, que se tornou conscientizado e conseguiu atingir altos índices de desenvolvimento econômico, satisfação humana, qualidade de vida e um dos primeiros lugares no ranking mundial de corrupção, publicado anualmente pela instituição “Transparência Internacional”.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Fonte: Site GLOBO.COM.

Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL110330-5602,00-BRASIL+FICA+EM+EM+RANKING+MUNDIAL+DE+CORRUPCAO+DIZ+ONG.html>  
Acessado em: 08.Abr.2009.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDOSO, Luciano Vitor Engholm. “*Artigo Lei das licitações está ultrapassada e precisa de mudanças*”.  
Revista **Consultor Jurídico**. 16. Ago. 2005.  
Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2005-ago-16/lei\\_licitacoes\\_ultrapassada\\_mudancas](http://www.conjur.com.br/2005-ago-16/lei_licitacoes_ultrapassada_mudancas)
- CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – “*Clipping de 31/08/2006*”.  
Disponível em: [http://www.conamp.org.br/04\\_arquivos/clipping/310806.doc](http://www.conamp.org.br/04_arquivos/clipping/310806.doc)
- CONCORRÊNCIAS 019, 020, 021, 022, 023, 024, todas de 2000 e 01/1999, da ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – *Manual Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção*.
- FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. “*Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005*”. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006. p. 1. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/29558/29112>

- FREITAS, Douglas Beckhauser de. “*E-procurement governamental e o fim das antigas formas de licitações*”. A licitação eletrônica como meio de transparência, agilidade e redução de gastos nas aquisições governamentais. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1238, 21 nov. 2006.  
Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9189>>.
- GUIMARÃES, Edgar. “*Artigo Licitações públicas têm que ter um controle preventivo*”. Revista Consultor Jurídico. 24. Fev. 2006.  
Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2006-fev-24/licitacoes\\_publicas\\_controle\\_preventivo](http://www.conjur.com.br/2006-fev-24/licitacoes_publicas_controle_preventivo)
- HONORATO, Carlos. *Banco de escândalos*. Disponível em: <http://www.carloshonorato.com.br/pgs/posts/detalhe.php?recordID=9065>
- JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Edição do dia 11. Abr. 2009.
- JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Edição do dia 13. Abr. 2009.
- JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Edição do dia 23. Abr. 2009.
- JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Edição do dia 24. Abr. 2009.
- MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª Edição. Malheiros Editores, 2008.
- NETO, Olímpio Cruz. Jornalista, professor de jornalismo e assessor de imprensa.  
*Artigo “As relações entre Gilmar e o MPF”*.

Disponível em: <http://olicruz.wordpress.com/2008/07/12/as-relacoes-entre-gilmar-e-o-mpf/>

- NUNES, Sandro Luiz. Advogado. Artigo “*Fraudar a Competitividade em Licitações*” – de 05 de março de 2009.

Disponível em: <http://licitarjuridico.blogspot.com/2009/03/aspectos-destacados-do-artigo-90-da-lei.html>

- PROCURADORIA DA REPÚBLICA no RN. Disponível em: [http://www.dnonline.com.br/noticia/tag/+den%FAncia/ver\\_noticia/3730/](http://www.dnonline.com.br/noticia/tag/+den%FAncia/ver_noticia/3730/)

- PROJETO “*ADOTE UM MUNICÍPIO*” Disponível em: <http://blog.adoteummunicipio.org.br/2008/07/17/muitas-fraudes-em-licitacoes-em-municipios-fiscalizados-pela-cgu/>

- ROVER, Aires José. “*Governo eletrônico: quando a tecnologia faz a diferença*”.

Disponível em:

<<http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/governo%20eletronico%202005.pdf>>.

- SANCHEZ, Oscar Adolfo. “*O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo*”. Mineo. p. 05.

- “Site” CONTAS ABERTAS – Disponível em:

[http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes\\_noticias.asp?auto=2360](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2360)

- “Site” CONTAS ABERTAS. Autora: Mariana Braga.



Disponível em: <http://www.gabeira.com.br/noticias/noticia.asp?id=2510>

- “Site” GLOBO.COM - Disponível em: :

<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL110330-5602,00-BRASIL+FICA+EM+EM+RANKING+MUNDIAL+DE+CORRUPCAO+DIZ+ONG.html>

- SUNFELD, Carlos Ari – Advogado.

Comentário disponível em: <http://blogdofavre.ig.com.br/2009/03/gestao-kassab-outra-licitacao-da-merenda-esta-sob-suspeita/>

- Trabalho “*Pregão eletrônico como arma contra a corrupção*”, desenvolvido por Kizzy Damiani, Priscilla Oliveira da Cunha e Talita Adriano de Oliveira, do Depto de Ciências da Administração da UFSC, sob a coordenação do professor Felipe Zurita Quadros Msc, Eng.

Disponível em: <http://www.conlicitacao.com.br/namidia/logweb.php>

- TRF 5ª Região, Notícias de 14/11/2006.

Disponível em:

[http://www.trf5.jus.br/noticias/773/trf5\\_manda\\_prender\\_deputado\\_estadual\\_e\\_tres\\_pr\\_efeitos.html](http://www.trf5.jus.br/noticias/773/trf5_manda_prender_deputado_estadual_e_tres_pr_efeitos.html)