

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

GIOVANNA MENELLI DE OLIVEIRA

**CORRUPÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: FRAUDES LICITATÓRIAS NO
ÂMBITO DO ENFRENTAMENTO DA COVID-19**

PORTO ALEGRE

2022

GIOVANNA MENELLI DE OLIVEIRA

**CORRUPÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: FRAUDES LICITATÓRIAS NO
ÂMBITO DO ENFRENTAMENTO DA COVID-19**

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

Linha de pesquisa: Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos Incondicionados

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

PORTO ALEGRE

2022

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

Oliveira, Giovanna Menelli de

Corrupção em tempos de pandemia: fraudes licitatórias no âmbito do enfrentamento da covid-19 / Giovanna Menelli de Oliveira. -- Porto Alegre 2022.

121 f.

Orientador: Rogério Gesta Leal.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Corrupção. Licitações. Pandemia. Transparência.. I. Leal, Rogério Gesta, orient. II. Título.

GIOVANNA MENELLI DE OLIVEIRA

**CORRUPÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: FRAUDES LICITATÓRIAS NO
ÂMBITO DO ENFRENTAMENTO DA COVID-19**

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

Porto Alegre, ____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Fundação Escola Superior do Ministério Público (Porto Alegre – RS)

Prof. Dr. Fábio Roque Sbardelotto

Fundação Escola Superior do Ministério Público (Porto Alegre – RS)

Prof. Dr. Marco Aurélio Pinto Florêncio Filho

Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo – SP)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Rogério Gesta Leal, por me guiar nesta trajetória, pela paciência em reler os capítulos que desenvolvi e por todo o conhecimento que passou a mim nesses dois anos de mestrado. O seu apoio e a sua orientação foram essenciais para a conclusão deste trabalho.

Em especial, agradeço à minha avó, Eneida Rivoire Menelli, responsável por financiar todo o curso. Não há como mensurar o tamanho da minha gratidão à senhora. Espero um dia poder fazer o mesmo por meus filhos e netos.

Agradeço ao meu namorado, Guilherme Steinhaus da Silva, por toda a paciência e pelo incentivo durante o período de escrita deste trabalho, pois foram muito difíceis e estressantes. Tu foste essencial para que a conclusão deste trabalho fosse possível.

Agradeço à minha mãe, Adriana Rivoire Menelli de Oliveira, que desde que nasci sempre me incentivou a ler, estudar e não desistir dos meus objetivos. Muito obrigada por acreditar na minha capacidade, por ser o meu exemplo de mulher brilhante em sua trajetória acadêmica e profissional. Obrigada por comemorar comigo cada vitória e estar de braços abertos nas adversidades.

Agradeço ao meu pai, Plínio Augusto Puntel de Oliveira, por sempre me incentivar a continuar estudando, nunca deixar faltar nada para a nossa família e estar presente em todos os momentos.

Quero agradecer também ao meu irmão, Matheus Menelli de Oliveira, por todo o apoio nesta jornada. Eu sempre estarei ao seu lado.

Agradeço à Coordenação do PPGD da FMP pela paciência e pela disposição em atender as necessidades dos alunos, e a todos os professores por todo o conhecimento transmitido. O acolhimento e a proximidade de todos vocês foi um grande diferencial, pois possibilitou que a experiência e a aprendizagem fossem muito mais completas e profundas.

Agradeço, ao meu professor e orientador da Especialização em Direito Público, Juliano Heinen, que me incentivou a não desistir da trajetória acadêmica.

Por fim, agradeço aos meus colegas e amigos pela paciência, pelo incentivo e pela amizade de vocês.

RESUMO

A presente pesquisa foi desenvolvida dentro da linha de pesquisa Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos Incondicionados, na área de concentração Patologias Corruptivas e Interesses Públicos Indisponíveis, e versa acerca do fenômeno da corrupção em fraudes licitatórias no âmbito do enfrentamento à pandemia da Covid-19, considerando as suas causas, formas de combate e algumas consequências delas decorrentes. Considera-se que a corrupção é um fenômeno multifacetário e intrínseco à sociedade e que envolve problemas culturais, políticos e econômicos, prejudica o desenvolvimento de políticas públicas e afeta a confiança da população nas instituições do Estado. Desse modo, o objetivo do trabalho foi delimitar alguns fenômenos corruptivos ocorridos em fraudes licitatórias no âmbito do enfrentamento da pandemia da Covid-19, a partir de dados coletados no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2020 a 2021, a fim de propor mecanismos de transparência que possam prevenir comportamentos dessa natureza. Tal proposição é válida porque, ao tornar dispensáveis as licitações para contratações relacionadas ao combate à pandemia, a Lei nº 13.979, de 2020, facilitou a ocorrência de fraudes, de modo que este estudo se justifica diante do número elevado de desvios de recursos públicos ocorridos em licitações realizadas para o combate à doença. O desvio de recursos públicos através de esquemas fraudulentos em certames licitatórios ocorridos durante a pandemia do coronavírus tem prejudicado o bom funcionamento do atendimento à saúde e proporcionado perdas incalculáveis para toda a sociedade, o que será evidenciado, exemplificativamente, por dados obtidos no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referentes ao controle externo nos anos de 2020 e 2021. Por conta disso, este trabalho sustenta que a transparência dos atos administrativos para a realização de licitações é uma ferramenta que pode auxiliar a coibir a ocorrência de corrupção em licitações, apresentando propostas e sugestões de potencialização da transparência a serem implementadas por todo órgão público que licitar. Para a realização do trabalho, o método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, a partir da técnica de pesquisa bibliográfica, utilizando-se de livros, artigos, dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, assim como de artigos jornalísticos especializados.

Palavras-chave: Corrupção. Licitações. Pandemia. Transparência.

ABSTRACT

The present research was developed within the line of research Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos Incondicionados, in the concentration area of Patologias Corruptivas e Interesses Públicos Indisponíveis, and deals with the phenomenon of corruption in bidding fraud in the context of facing the Covid-19 pandemic, considering its causes, forms of combat and some consequences arising from them. Considering that corruption is a multifaceted and intrinsic phenomenon in society and that it involves cultural, political and economic problems, impairs the development of public policies and affects the population's trust in State institutions, the objective of the work was to delimit some corruptive phenomena occurred in bidding frauds in the context of fighting the Covid-19 pandemic, based on data collected from the Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, in the period 2020 and 2021, for the purpose of proposing transparency mechanisms that can prevent behavior of this nature. This is because the Law nº 13.979/2020 facilitated the occurrence of fraud by making unnecessary the bidding for contracts related to the fight against the pandemic, so that this study is justified in view of the high number of deviations of public resources that occurred in bids carried out to combat the disease. The diversion of public resources through fraudulent schemes in bidding events that took place during the coronavirus pandemic has hampered the proper functioning of health care, and provided incalculable losses for the whole of society, which will be evidenced, for example, by data obtained from the Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referring to external controls in the years 2020 and 2021. Because of this, this work argues that the transparency of administrative acts for the realization of bids is a tool that can help to curb the occurrence of corruption in bids, presenting proposals and suggestions to enhance transparency to be implemented by any public body that bids. To carry out the work, the method of approach used was the hypothetical-deductive, with the technique of bibliographic research, using books, articles, data from the Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, as well as journalistic articles specialized.

Keywords: Corruption. Biddings. Pandemic. Transparency.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 FENÔMENO DA CORRUPÇÃO EM SEUS MÚLTIPLOS QUADRANTES	12
2.1 AS MÚLTIPLAS FACES DA CORRUPÇÃO	12
2.2 CORRUPÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS EXEMPLIFICATIVOS	27
3 AS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL E SEU PAPEL NO ÂMBITO DA MORALIDADE E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVAS: MARCOS REGULATÓRIOS	46
3.1 SIGNIFICADO DA MORALIDADE PÚBLICA E DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	46
3.2 A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DA MORALIDADE PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO	60
4 LICITAÇÕES PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA: AVALIAÇÃO CRÍTICA DE ALGUNS DESVIOS CORRUPTIVOS DE NEGÓCIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA COMBATER O CORONAVÍRUS	73
4.1 MARCOS NORMATIVOS ESPECIAIS DE REGULAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA	73
4.2 DESVIOS CORRUPTIVOS DE NEGÓCIOS EM NOME DA PANDEMIA POR QUEBRA DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO	79
4.3 PROPOSTAS DE MELHORIAS DOS NÍVEIS DE TRANSPARÊNCIA DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA EVITAR FENÔMENOS CORRUPTIVOS	85
5 CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	108

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi desenvolvido dentro da linha de pesquisa Tutelas à Efetivação de Direitos Públicos Incondicionados, na área de concentração Patologias Corruptivas e Interesses Públicos Indisponíveis. A pesquisa versa acerca do fenômeno da corrupção em fraudes licitatórias no âmbito do enfrentamento à pandemia da Covid-19, considerando as suas causas, formas de combate e algumas consequências delas decorrentes.

O objetivo geral da pesquisa foi delimitar alguns fenômenos corruptivos ocorridos em fraudes licitatórias no âmbito do enfrentamento da pandemia da Covid-19, a partir de dados coletados no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2020 e 2021, a fim de propor mecanismos de transparência que possam prevenir comportamentos dessa natureza. Já os objetivos específicos do presente trabalho são: a) demarcar as causas mais recorrentes da corrupção como fenômeno complexo, social e institucional; b) identificar as licitações públicas como mecanismos de evitação de fenômenos corruptivos na administração pública; c) verificar, a título exemplificativo, algumas situações corruptivas no âmbito de contratos administrativos e licitações envolvendo o enfrentamento da pandemia do coronavírus no estado do Rio Grande do Sul; e d) propor sugestões práticas de medidas de maior transparência no âmbito das licitações públicas e dos contratos administrativos para serem adotadas pelos órgãos públicos para evitar níveis tão altos de corrupção.

A corrupção será tratada no trabalho como um fenômeno complexo e multifacetado, pois envolve problemas culturais, políticos e econômicos. Ela prejudica o desenvolvimento de políticas públicas e afeta a confiança da população nas instituições do Estado.

Sendo um crime oculto, a corrupção não costuma gerar muitas evidências, o que dificulta muito a punição de seus autores. Ela se desenvolve a partir de incentivos e oportunidades, mas principalmente em situações em que há uma margem elevada de discricionariedade do agente público envolvido.

A corrupção tem como algumas de suas consequências a má distribuição de riquezas e poder, gerando a precariedade no desenvolvimento de políticas públicas básicas, como na educação e na saúde. Grande parte de fraudes decorrentes de atores corruptos ocorre em licitações realizadas pelo Poder Público em que a falta de transparência na seleção e contratação dos vencedores, aliada à oportunidade e à discricionariedade elevada dos agentes públicos responsáveis pela sua realização, cria um ambiente propício para a ocorrência de corrupção.

A transparência é uma grande forma de combater esse fenômeno, pois contribui para que ocorra um controle social mais efetivo. É de especial relevância que haja transparência quando as verbas utilizadas são destinadas à saúde pública, principalmente diante de uma pandemia tão devastadora como a da Covid-19.

A pandemia da Covid-19 implicou a necessidade de contratações urgentes para o combate à doença. Nesse ínterim, a Lei nº 13.979, de 2020, foi editada, com a intenção de facilitar as contratações públicas, para que ocorressem de forma mais célere e, para isso, previu ser dispensável a licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento do coronavírus no Brasil.

Ocorre que, ao tornar dispensáveis as licitações para contratações relacionadas ao combate à pandemia, a Lei nº 13.979, de 2020, facilitou a ocorrência de fraudes. Portanto, este estudo se justifica diante do número elevado de desvios de recursos públicos ocorridos em licitações realizadas para o combate à doença.

Tendo em vista que a corrupção é um problema cultural, político e econômico que afeta gravemente a confiança da população nas instituições do Estado, além do grande número de fraudes em licitações para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, a pesquisa pretende responder ao seguinte problema: como coibir a ocorrência de esquemas fraudulentos em certames licitatórios?

O alto índice de fenômenos corruptivos em licitações públicas ocasiona diversos problemas para o Estado e para a população. O desvio de recursos públicos através de esquemas fraudulentos em certames licitatórios ocorridos durante a pandemia do coronavírus tem prejudicado o bom funcionamento do atendimento à saúde e proporcionado perdas incalculáveis para toda a sociedade, o que será evidenciado, exemplificativamente, por dados obtidos no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referentes ao controle externo nos anos de 2020 e 2021. Por conta disso, queremos sustentar neste trabalho que a transparência dos atos administrativos para a realização de licitações é uma ferramenta que pode auxiliar a coibir a ocorrência de corrupção em licitações. Para isso, serão propostas sugestões de potencialização da transparência a serem implementadas por todo órgão público que licitar, como a divulgação em portais de todas as informações possíveis relacionadas às licitações e aos contratos, de modo que isso de fato se torne um processo.

Para a realização do trabalho, o método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, em que se parte de um problema concreto, levantando-se hipóteses que deverão ser testadas para que, ao final, se atinjam determinadas conclusões. Segundo esse método, o problema proposto deve ser explorado de modo crítico e racional, por meio da

formulação de hipóteses que deverão ser testadas ou falseadas pelo pesquisador. A técnica de pesquisa foi a bibliográfica, utilizando-se de livros, artigos, dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, assim como de artigos jornalísticos especializados.

2 FENÔMENO DA CORRUPÇÃO EM SEUS MÚLTIPLOS QUADRANTES

2.1 AS MÚLTIPLAS FACES DA CORRUPÇÃO

A conceituação do termo “corrupção” é extremamente complexa, pois existem diversos sentidos que podem ser dados a ele, a depender do ambiente em que se revela esse fenômeno. Entretanto, a dificuldade em desenvolver um conceito que abranja os diferentes sentidos da expressão não deve ser um obstáculo à tentativa.¹

A corrupção faz parte dos chamados “crimes de colarinho branco”, expressão cunhada por Edwin Sutherland, que, em uma publicação realizada em 1940, trouxe a expressão pela primeira vez. O autor realizou um estudo diferenciando a criminalidade realizada por indivíduos financeiramente menos favorecidos e por aqueles com alto poder aquisitivo. Como resultado, as estatísticas apontaram que os crimes cometidos por pessoas com pouca ou nenhuma condição financeira eram, em grande parte, homicídio, roubo, furto, delitos de natureza sexual e decorrentes do excesso de ingestão de bebidas alcoólicas. Já a criminalidade praticada por indivíduos com alta capacidade financeira, como os cometidos por empresários e políticos, os ilícitos apontados foram, principalmente, fraude fiscal, manipulação em venda e compra de ações, corrupção comercial e de funcionários públicos, manipulação e desvio na aplicação dos fundos destinados a patrocinar serviços públicos, dentre outros de caráter financeiro.²

A partir do estudo realizado, Edwin Sutherland conceituou “crimes de colarinho branco” como aqueles praticados por homens de negócio que possuem certa posição de confiança que é violada por meio de fraude ou engano, utilizando-se, para isso, de uma interpretação deturpada de valores e de manipulação de poder. Devido ao acesso a grandes somas financeiras, essa criminalidade ultrapassa muito o custo decorrente dos crimes comuns. Ademais, diferentemente dos outros tipos criminais, os crimes de colarinho branco provocam

¹SBARDELOTTO, Fábio Roque. **Condições e possibilidades de constituição de políticas públicas a partir da experiência da Operação Lava Jato enquanto enfrentamento da corrupção envolvendo a responsabilidade da pessoa jurídica no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2415/1/Fábio%20Roque%20Sbardellotto.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

²SUTHERLAND, Edwin H. **White-collar criminality**. American Sociological Review. Bloomington: Indiana University, v. 5, n. 1, p. 1-12, fev. 1940. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2083937>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 1-3.

a violação da confiança da população nas instituições, gerando desorganização social em larga escala.³

Diversos são os fatores que influenciam no nível de corrupção em um país, tais como cultura, diversidade social, poder econômico e desenvolvimento político. Em países latinos, relações de amizade vinculam as pessoas de modo mais intenso do que a relação entre o Estado e o cidadão. Além disso, um Estado que intervém fortemente no controle do câmbio, dos preços e com alta carga fiscal na importação de produtos tende a criar cenários ideais para o favorecimento de corrupção, uma vez que gera a possibilidade, para aqueles que conseguem escapar do pagamento aduaneiro, de grande geração lucrativa. Ainda, no que diz respeito ao sistema político, uma vez que a corrupção esteja instalada, esta irá encontrar oportunidades para a manutenção do sistema corrompido.⁴

Segundo Carlos Antônio Leite Brandão,

Do ponto de vista da *polis*, dá-se a corrupção quando dilui-se o “muro” entre a esfera pública e o interesse privado, facultando a este roubar – *privare* – aqueles bens e serviços comuns. Corrompe-se, assim, não apenas o patrimônio público, mas, antes, o próprio corpo político que o constituiu e as leis que o mantinham. Não se trata de pensar a corrupção apenas como degeneração moral do governante ou do agente público, mas, principalmente, como deterioração da *polis* e das ideias de cidade e de bem público no interior de toda a comunidade política; não apenas de condenar o legislador ou funcionário público corrupto, mas também o próprio corruptor anônimo que se fortalece num universo em que o bem comum, a *polis* e a sua lei encontram-se fragilizados.⁵ (Grifos do autor.)

A corrupção, então, não deve ser entendida como conduta isolada, mas como um fenômeno complexo e social que atinge a sociedade. Diversas causas podem ser atribuídas à sua ocorrência, sendo reflexo da deterioração do sistema político e jurídico fragilizado.

Segundo Ana Flávia Messa, o fenômeno corruptivo representa um risco ao Estado Democrático, visto que, ao serem praticados atos com abuso de poder para obtenção de benefícios indevidos por aqueles a quem foi confiada a gestão pública, ocorre um distanciamento dos cidadãos em relação aos seus governantes, o que tem como consequência a perda da confiança da população nas instituições públicas. Tal distanciamento que decorre da corrupção traz prejuízos incalculáveis e apresenta diversas causas, dentre as quais é possível citar a falha do sistema democrático em relação ao exercício do poder administrativo,

³SUTHERLAND, Edwin H. **White-collar criminality**. American Sociological Review. Bloomington: Indiana University, v. 5, n. 1, p. 1-12, fev. 1940. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2083937>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 1-5.

⁴MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 24-28.

⁵BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. Corrupção e cidade. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 164.

podendo ser identificados dois fatores preponderantes para isso, quais sejam, a deficiência na informação e na participação da população.⁶

A deficiência participativa, segundo Ana Flávia Messa, não diz respeito unicamente à carência de ensino cívico, mas principalmente à falta de ação política, decorrente da ausência de estímulo para a participação cidadã, e sua causa pode ser atribuída à desinformação em relação aos direitos e aos deveres das pessoas. Já a deficiência informacional advém de falhas comunicativas, estruturais e protetivas. Ou seja,

Na comunicação, o déficit é o problema da falta de clareza na compreensão dos dados disponíveis. Na proteção, o déficit é referente à falta de critérios para negativa de informações para que as sigilosas sejam classificadas em conformidade com o devido respaldo legal, e fundamentadas em ponderações legítimas; falta de medidas que estimulem a promoção do governo aberto. Na estrutura, o déficit é causado pela lógica dos arquivos públicos estruturados para não atender as necessidades dos cidadãos-usuários, além da criação de exigências indevidas dificultando o acesso.⁷

A corrupção vai muito além de atos individuais praticados de forma isolada. Ela perpassa organizações, pois envolve atos reiterados de múltiplos atores sociais que possuem grau elevado de institucionalização, crescimento e pouca ou nenhuma visibilidade.⁸

Na visão de Luciano Irineu de Castro,

a origem da corrupção está ligada à artificial criação de poder de mercado. Abusando de sua discricionariedade, um agente público pode aumentar o poder de mercado de uma empresa num evento de aquisição (*public procurement*). Assim procedendo, ele oferece a oportunidade de ocorrência de lucros extraordinários para tal empresa e pode dividir com esta a renda criada.⁹ (Grifos do autor.)

Já para Rogério Gesta Leal, não se pode mitigar o aspecto imoral da corrupção, de modo a entendê-la como uma simples violação da legalidade, pois ela não deve ser vista como um delito qualquer. Existe certo simbolismo que dela decorre em relação aos custos que causa à democracia, e que estão desassociados das implicações objetivas e financeiras decorrentes

⁶MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 285-286.

⁷MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 286.

⁸DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. Aspectos da aplicação adequada da Lei de Improbidade Administrativa no atual enfrentamento à corrupção no Brasil. In: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 29 mar. 2022. p. 144.

⁹CASTRO, Luciano Irineu de. **Combate à corrupção em licitações públicas**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, n. 07-03, serie de economía 02, p. 3, abr. 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/29427573.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

da sua prática. Isso quer dizer que a corrupção prejudica questões como os princípios e as normas basilares das relações existentes na sociedade e a crença da população nas instituições representativas.¹⁰

Segundo Silvo Levcovitz, a corrupção “é um fenômeno universal, que atinge todas as sociedades, afeta a legitimidade do sistema democrático, uma vez que mitiga o apoio a tal regime e abala a confiança da população em suas instituições”.¹¹ Ou seja, é um fenômeno complexo que não pode ser resumido em explicações simplórias, visto que a sua prática prejudica o desempenho das instituições democráticas, gerando, como consequência, questionamentos que refletem em todo o sistema político.

Leonardo Avritzer observa que não é possível reduzir a corrupção a meros aspectos econômicos, visto ser ela também um fenômeno político. Segundo o autor,

O conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política, cujo critério para se definir se essa ação é corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público. Dessa forma, práticas como clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação e outras práticas mais podem ter um sentido de corrupção à medida que seja considerada uma ação ilegítima em contraposição ao interesse público. A introdução da categoria “público” permite, dessa forma, uma abordagem mais abrangente em relação aos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção nas sociedades democráticas. Em primeiro lugar, porque estabelece uma tensão entre o conceito de corrupção e os valores políticos fundamentais de uma ordem democrática. Em segundo lugar, porque permite transcender a ideia, por si restrita, de que a corrupção esteja referida apenas ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno. Em terceiro lugar, porque assume que o efeito da corrupção esteja não apenas no aspecto gerencial do Estado, mas no problema da legitimação da ordem democrática como um todo. Em quarto lugar, porque permite absorver a ideia de que o controle da corrupção envolve uma concepção mais ampla, assentada em uma concepção aberta de cidadania e de *accountability*. Em quinto lugar, porque permite perceber que o enfrentamento da corrupção não envolve apenas o ajuste das instituições a sistemas de incentivo, mas compromissos de sociedades inteiras, tendo em vista aspectos que são sociais, econômicos, culturais e políticos.¹² (Grifos do autor.)

Ou seja, sob uma perspectiva política, a corrupção leva em consideração o aspecto normativo de interesse público. Dessa maneira, é possível visualizar a corrupção como um

¹⁰LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 18;28.

¹¹LEVCOVITZ, Silvo. **A corrupção e a atuação da Justiça Federal no Brasil: 1991-2014**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Campinas, São Paulo, 2020. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/349362/1/Levcovitz_Silvio_D.pdf. Acesso em: 21 set. 2021. p. 29.

¹²AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL, 2011. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91338/1/661549801.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022. p. 13-14.

fenômeno que se desenvolve por inúmeras causas, e cujos reflexos atingem a ideia de democracia.

Céli Regina Pinto elucida que a corrupção “tem sido lida como resquício de um tempo antigo, atrasado e não moderno e essa leitura é um empecilho para a sua análise e compreensão”.¹³ Isso porque a modernidade não deve ser colocada em uma ponta contrária à corrupção, visto que, no mundo atual, uma é permeada pela outra.

A corrupção, para Guilherme de Souza Nucci, “caracteriza-se, nitidamente, pela negociata, pelo pacto escuso, pelo acordo ilícito, pela depravação moral de uma pessoa, gerando, muitas vezes, imensos estragos ao Estado.”¹⁴ Ou seja, para o autor, ela faz parte de uma cultura que distorce valores, beneficia poucos e prejudica toda a sociedade.

Como ensina Samantha Chantal Dobrowolski,

operar socialmente como uma “regra do jogo”, como ocorre em diversos países, afeta decisivamente a distribuição de recursos públicos, o funcionamento do Estado, a aplicação da lei, a concretização dos direitos e a legitimidade dos próprios vínculos de coesão social dos regimes democráticos contemporâneos. Com sua expansão transfronteiriça, [a corrupção] abala o desenvolvimento econômico e o exercício da concorrência justa e adequada, o que agrava e agiliza a demanda por mecanismos mais eficientes e instrumentos institucionalmente cooperativos, inclusive no âmbito da repressão internacional, para buscar seu controle e enfrentamento mais integrado.¹⁵

Assim, a corrupção promove inúmeros reflexos nos âmbitos social e político, tendo em vista a enorme relevância econômica que gera. Ademais, por expandir-se para além das fronteiras municipais, estaduais, e até mesmo nacionais, prejudica a concretização de direitos, abalando a legitimidade de todo o sistema jurídico e político.

Como fato de alta complexidade, o fenômeno corruptivo compreende, além das figuras típicas envolvendo o oferecimento de vantagens a um funcionário público e o aceite deste para praticar determinado ato em razão de seu cargo, também figuras como abuso ou desvio de poder, nepotismo, apropriação indébita, tráfico de influência, entre outras.¹⁶

¹³ PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 20.

¹⁴NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 3.

¹⁵DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. Aspectos da aplicação adequada da Lei de Improbidade Administrativa no atual enfrentamento à corrupção no Brasil. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 29 mar. 2022. p. 144.

¹⁶LEAL, Rogério Gesta. Criminalidade governativa e corrupção como entraves ao desenvolvimento: algumas propostas jurídicas de enfrentamento. *In*: LEAL, Rogério Gesta. **O direito penal e processual penal na sociedade de riscos**: aspectos teóricos e pragmáticos: estudos de casos. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 283.

É um problema sistemático, na medida em que seus agentes se utilizam da conexão com atores dotados de poder, geralmente agentes públicos, para que estes, com abuso do poder conferido a eles, desviem recursos públicos financeiros em benefícios dos compactuantes. Essa sistemática da corrupção desvirtua e prejudica as instituições em muitas e variadas formas.¹⁷

A corrupção faz perdurar e acirrar as injustiças e discriminações sociais, principalmente no que tange ao exercício de direitos fundamentais, atingindo principalmente os grupos socialmente mais frágeis e vulneráveis. Diante de tais reflexos proporcionados pelo fenômeno corruptivo, Rogério Gesta Leal destaca:

Em face de tais aspectos é que se diz que a corrupção distorce as dimensões e composições das despesas públicas, provocando danos graves na capacidade do Estado de gestar racional e eficazmente, sob a perspectiva social, os recursos disponíveis para os fins da plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, isto porque ela desvia imensas quantidades de financiamentos dos investimentos públicos, obstaculizando de certa maneira a retomada de desenvolvimento social equacionado com o crescimento econômico de países em dificuldades históricas (como o Brasil).¹⁸

Ou seja, a corrupção afeta a maneira como o dinheiro público é direcionado para atender as despesas públicas. Como tal direcionamento é realizado para beneficiar aqueles integrantes dos esquemas criminosos, os recursos que serviriam para financiar serviços públicos essenciais para garantir direitos fundamentais do cidadão acabam sendo, em parte, desviados. Com isso, ocorre o funcionamento deficitário da máquina pública, prejudicando o desenvolvimento social e econômico, e conseqüentemente elevando os índices de desigualdade.

De acordo com Céli Regina Pinto, há um ponto fundamental desencadeado pelo fenômeno corruptivo, qual seja,

a existência de hierarquias múltiplas no lugar do princípio de igualdade, o que coloca cada indivíduo sempre como subalterno e ao mesmo tempo superior a alguém e, portanto, não obrigado a submeter-se a um tratamento igualitário perante as leis e os regramentos jurídicos. Tal cultura não é atrasada, nem um resquício pré-moderno, ela pode ser encontrada nas ações e instituições mais contemporâneas e até festejadas como substituto de hábitos e instituições viciadas também.¹⁹

¹⁷JOHNSTON, Michael. **Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 12.

¹⁸LEAL, Rogério Gesta. Criminalidade governativa e corrupção como entraves ao desenvolvimento: algumas propostas jurídicas de enfrentamento. In: LEAL, Rogério Gesta. **O direito penal e processual penal na sociedade de riscos: aspectos teóricos e pragmáticos: estudos de casos**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 283-284.

¹⁹PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 44-45.

A partir disso, é possível entender que a corrupção acaba por legitimar uma hierarquia de desigualdades que atravessa a sociedade como um todo. Essa situação provoca uma relação de permissividade dos cidadãos com atos corruptivos, que acabam por ser integrados no cotidiano das pessoas.

Susana Gercwalf e Patricie Barricelli Zanon destacam que a corrupção provoca uma quebra da confiança da população nas instituições democráticas. Com isso, gera um sentimento de desconexão dos cidadãos com os sujeitos eleitos para representá-los, havendo uma concreta diminuição do poder de influência da sociedade nas decisões políticas.²⁰

Marcos Otavio Bezerra ensina que

é preciso observar que o que se designa como corrupção não é apenas uma transação econômica, mas também uma prática cultural que exige um saber fazer específico. As trocas mais comuns, as que fazem parte da sociabilidade cotidiana, servem, por assim dizer, como um apoio, um canal através do qual os ganhos ditos corruptos são alcançados. Desse modo, as transações corruptas estão associadas e inclusive reforçam preceitos morais que estão relacionados particularmente às relações de caráter pessoal, como o segredo, a lealdade e a confiança.²¹

Cultura, de acordo com Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka, é um conjunto de costumes e práticas informais seguidas e aceitas por um grupo de pessoas. Essas normas sociais não são imutáveis, porém a mudança geralmente ocorre de forma lenta e gradual. E, por ser a corrupção um fenômeno intrínseco na sociedade, ela é uma verdadeira cultura, que é tida como uma regra para as relações políticas do país.²²

Robert Klitgaard entende que, apesar de a cultura estar relacionada às práticas corruptivas, ela também influencia na corrupção quando existem conflitos entre as normas culturais. Nessas circunstâncias, é possível reduzir os índices de corrupção por meio da mudança de estruturas, como possibilitar maior acesso às informações ou dar maiores incentivos às boas práticas. Para o autor, estratégias efetivas de combate à corrupção não dependem, portanto, de uma mudança cultural.²³

²⁰ZANON, Patricie Barricelli; GERCWOLF, Susana. Programas de compliance e incentivos no combate à corrupção no Brasil. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos Pereira (coords.).

Governança, compliance e cidadania. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*.

²¹BEZERRA, Marcos Otavio. **Corrupção:** um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/42682150/Corrupção_Um_estudo_sobre_poder_público_e_relações_pessoais_no_Brasil. Acesso em: 22 jun. 2021. p. 210.

²²ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. **Corruption and government:** causes, consequences and reform. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2016. *E-book*.

²³KLITGAARD, Robert. Corruption across countries and cultures. Singapore: **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, n. 17-23, set. 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3035100>. Acesso em: 25 jun. 2021. p. 14, 20-21.

Pedro Rui da Fontoura Porto sustenta que é possível dividir a corrupção em duas classificações: pequena e grande. A pequena é aquela encontrada em setores inferiores do funcionalismo público, sendo a sua prática mais recorrente entre servidores de escalão mais baixo, quando um cidadão lhes paga propina para que trâmites burocráticos sejam facilitados. Já a grande encontra-se nos altos cargos da atividade política, em que estão envolvidos os projetos e programas de governo e em que são oferecidos altos benefícios financeiros para empresas do setor privado, por meio de contratos e concessões. Para além disso, contudo, também é possível inferir uma corrupção *lato sensu*, na qual estão englobadas formas diversas de criminalidade no âmbito da administração pública, tais como fraudes licitatórias ou peculatos, em que participam, geralmente de modo decisivo, agentes públicos ou políticos.²⁴

Porém, deve-se ter em mente que não existe uma concreta divisão entre os agentes públicos corruptos e a sociedade. Como ensina Pinto, afirmar que não haveria corrupção se os administradores públicos fossem incorruptíveis é algo que não auxilia na resolução do problema, pois não existem pessoas honestas e adequadas aguardando serem eleitas, e que só não o são porque os eleitores não as escolhem. Não há como dissociar a sociedade e o Estado na maneira de governar por meio da corrupção, pois esta permeia a sociedade como um todo.²⁵

Segundo Rebecca Cerqueira Rocha,

A corrupção representa um fenômeno social, multidimensional e com múltiplas concepções, o que torna seu tratamento jurídico uma tarefa altamente intrincada. Objeto de constantes mudanças legislativas, a criminalidade de natureza corruptiva encontra, ainda, sérios entraves acerca do seu devido enquadramento normativo, revelando, muitas vezes, a natureza hipossuficiente das normas penais que tratam da matéria.²⁶

A corrupção se desenvolve a partir de incentivos e oportunidades, como no caso de abuso de autoridade, quando há grande margem de discricionariedade política, conforme

²⁴PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Expansão do direito penal e criminalidade moderna:** a observação das organizações criminosas na contemporaneidade com ênfase na corrupção e o reforço da diferenciação sistêmica do direito penal mediante os novos papéis do Ministério Público, a colaboração premiada e a pena privativa de liberdade. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9329/Pedro%20Rui%20da%20Fontoura%20Porto_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31 ago. 2021. p. 142;147-148.

²⁵PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção:** uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 50-51.

²⁶ROCHA, Rebecca Cerqueira. Reflexões sobre o tratamento jurídico-penal do fenômeno da corrupção no Brasil. **Revista de Direito UNIFACS**, Salvador, n. 146, p. 13, ago. 2012. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2238/1648>. Acesso em: 20 mar. 2021.

leciona Era Dabla-Norris. Um sistema em que há falta de transparência com o uso do dinheiro público tende a contribuir para o crescimento da corrupção.²⁷

Joel Hellman, Geraint Jones e Daniel Kaufmann diferenciam o que denominam de “corrupção administrativa”, de “captura do Estado” e de “influência”. A primeira são as diversas formas de fazer pagamentos ilícitos e não transparentes a um servidor público em troca de alterações em regulamentações administrativas para a implementação de atividades públicas. A segunda diz respeito aos diferentes modos que empresas fazem pagamentos ilícitos e escusos a agentes públicos em troca de influência na formulação da legislação, regulamentos ou decretos instituídos pelo Estado. Por fim, a terceira é a influência de empresas no desenvolvimento do ordenamento jurídico, sem que isso envolva o repasse de pagamentos ilícitos a agentes públicos.²⁸

Um aspecto de grande relevância quando da análise de riscos à corrupção é diferenciar problemas relacionados à ineficiência ou à falta de capacidade, classificados como erros, da corrupção de fato. Nesse sentido, apesar de um resultado ruim poder ser originado de qualquer das três possibilidades, a análise deve levar em conta as razões que levaram à sua ocorrência, uma vez que nem todos os problemas de ineficiência estão relacionados à corrupção. Entre as questões mais importantes de serem analisadas, pois tendentes a aumentar o risco da ocorrência de corrupção, estão a limitação ou restrição de acesso à informação, a utilização abusiva de exceções em licitações públicas, controle ou monitoramento limitado ou ineficaz nos processos de contratação, e a deficiência ou falta de transparência durante a fase de escolha pelo agente público.²⁹

Nesse diapasão, Rogério Gesta Leal lembra que existem formas de culpabilidade corruptiva difíceis de serem avaliadas, tais como as que dizem respeito à negligência e à imperícia. Para ilustrar tais situações, o autor cita:

quando, por exemplo, fiscais do Poder Público responsáveis pela inspeção de segurança de obras ou sustentabilidade ambiental, por negligência ou imperícia, deixam de realizar adequadamente seus ofícios, privilegiando iniciativas da construção civil em detrimento da legislação aplicada a espécie; outro cenário é o

²⁷DABLA-NORRIS, Era. A game theoretic analysis of corruption in bureaucracies. In: ABED, George T.; GUPTA, Sanjeev (eds.). **Governance, corruption and economic performance**. Washington DC: International Monetary Fund, 2003. Disponível em: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/028619781589061163/02861-9781589061163/Other_formats/Source_PDF/02861-9781455230532.pdf?redirect=true. Acesso em: 12 abr. 2021. p. 112.

²⁸HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. Seize the State, Seize the Day: State capture, corruption, and influence in transition. **Policy Research Working Paper n. 2444**, September 2000. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=240555>. Acesso em: 6 ago. 2021. p. 5-6.

²⁹WIEHEN, Michael *et al.* **Curbing corruption in public procurement**. Berlim: Transparency International, 2006. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1313787>. Acesso em: 7 set. 2021. p. 17-20.

que envolve o pagamento de propina para que estes mesmos servidores façam vistas grossas para tais exigências normativas, para os fins específicos de atenderem pedidos ilícitos destes setores. As consequências dos comportamentos indevidos destes servidores são, de modo geral, as mesmas, mas as causas que lhes dão ensejo são distintas, eis que as consequências da negligência e imperícia dizem com a corrupção/ruptura do sistema normativo de natureza civil e administrativo vigente, enquanto que as consequências dos atos decorrentes da propina evidenciam a corrupção/ruptura do sistema normativo de natureza penal.³⁰

Por tratar-se de um crime oculto, a corrupção não costuma deixar evidências para serem utilizadas para provar a sua existência. Geralmente existe uma relação de confiança entre os sujeitos e, segundo Sérgio Bruno Cabral Fernandes, o fato de existir um tipo penal para o corruptor e outro para o corrupto faz com que a quebra dessa confiança seja extremamente difícil, uma vez que os sujeitos sabem que, ao cooperarem, sofrerão prejuízos. Somado a isso, há uma grande desconfiança no funcionamento do sistema judicial brasileiro, já que há um número relevante de casos em que ocorrem nulidades, prescrição e falta de provas suficientes.³¹

Além disso, Bezerra adverte que a corrupção se sustenta por meio de procedimentos formais, o que lhe garante uma baixa visibilidade. A firma o autor:

A prática da corrupção, no entanto, não pode ser entendida simplesmente em termos de operações de caráter pessoal. Isto constituiria apenas uma simplificação. A corrupção não se reduz tão só à transgressão da legislação ou dos regulamentos formais para que possam ser beneficiados, por exemplo, amigos ou aliados políticos. Se a intervenção pessoal de um ocupante de um cargo público pode agilizar processos, liberar recursos, definir o resultado de concorrências, o valor de indenizações ou transformar interesses individuais em compromissos institucionais, ela, todavia, não é capaz, geralmente, de eliminar a necessidade dos procedimentos formais que regulamentam, por exemplo, a alocação das verbas ou uma concorrência pública.³²

Dessa forma, interesses pessoais e institucionais convivem com a necessidade da existência de procedimentos formais regulamentadores da administração da coisa pública, havendo um entrelaçamento de lógicas nas condutas dos agentes responsáveis pela gestão do

³⁰LEAL, Rogério Gesta. Criminalidade governativa e corrupção como entraves ao desenvolvimento: algumas propostas jurídicas de enfrentamento. *In*: LEAL, Rogério Gesta. **O direito penal e processual penal na sociedade de riscos: aspectos teóricos e pragmáticos: estudos de casos**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 288-289.

³¹FERNANDES, Sérgio Bruno Cabral. O jogo da corrupção sistêmica no Brasil. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 296-297.

³²BEZERRA, Marcos Otavio. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/42682150/Corrupção_Um_estudo_sobre_poder_público_e_relações_pessoais_no_Brasil. Acesso em: 22 jun. 2021. p. 213.

Estado. A partir desse entendimento, é possível perceber que o fenômeno da corrupção não pertence apenas a uma esfera pessoal, mas é algo generalizado, sistêmico e plural.

Luiz Roberto Barroso leciona que a corrupção se tornou o principal modo de fazer política e de como os negócios são feitos no Brasil, ocorrendo por meio de ajustes entre a classe política e os diversos setores da área empresarial.³³ A criminalidade governativa, como tem sido denominada, envolve agentes públicos que ocupam cargos com enorme influência por deterem um conjunto grande de informações que afetam um número significativo de indivíduos. Assim, esses governantes possuem a capacidade de utilizar a máquina pública para atender interesses que os beneficiem, em detrimento do interesse público.³⁴

Como explicita Luiz Fernando Miranda, quando há um regime em que a forma principal de fazer negócios é por meio de corrupção, “atores econômicos com poucos escrúpulos, como aqueles engajados em negócios ilegais, têm uma vantagem comparativa”, de forma que “um país fica, de maneira geral, mais pobre se os níveis de corrupção são altos”. Conforme o autor, países assim podem não conseguir se libertar dos esquemas corruptivos, pois a falta de confiança em investimentos legítimos acaba produzindo um aumento ainda maior dos níveis de corrupção.³⁵

Para Deltan Dallagnol, a corrupção afeta a população de diversas formas, pois a sua ocorrência traz como consequências pavimentação precária de rodovias, medicamentos insuficientes, serviço público ineficiente, aumento da desigualdade social e crescimento da criminalidade. A razão disso não é a falta de dinheiro para a manutenção dos serviços, mas o fato de que as verbas arrecadadas são desviadas pela corrupção, impedindo que o serviço seja prestado de forma eficiente.³⁶

A prática de atos de corrupção tem como resultado a má distribuição de riquezas e poder, prejudicando a execução de políticas públicas, como nas áreas de saúde e educação, que são imperativas para a construção de uma sociedade justa e igualitária.³⁷ É possível

³³BARROSO, Luís Roberto. Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 25-26.

³⁴LEAL, Rogério Gesta. Criminalidade governativa e corrupção como entraves ao desenvolvimento: algumas propostas jurídicas de enfrentamento. In: LEAL, Rogério Gesta. **O direito penal e processual penal na sociedade de riscos: aspectos teóricos e pragmáticos: estudos de casos**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 289-290.

³⁵MIRANDA, Luiz Fernando. A análise neo-institucional da corrupção: corrupção e reformas. Florianópolis: **Em Tese**, v. 13, n. 1, p. 48-64, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2016v13n1p48/32269>. Acesso em: 31 ago. 2021. p. 49.

³⁶DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. p. 40-41.

³⁷OLIVEIRA JUNIOR, Fernando Antonio de Alencar Alves de. A relação entre corrupção e concorrência: quando cartéis de licitação e agentes públicos desonestos se encontram. In: SALGADO, Daniel de Resende;

vislumbrar, também, consequências imediatas em diversos segmentos da sociedade, principalmente nos setores produtivos, o que fomenta atitudes irregulares e gera o crescimento da economia informal.³⁸

Em decisão do Supremo Tribunal Federal, o ministro Celso de Mello lecionou que a corrupção “deforma o sentido republicano da prática política, afeta a integridade dos valores que informam e dão significado à própria ideia de República, frustra a consolidação das Instituições, compromete a execução de políticas públicas em áreas sensíveis.”³⁹ Ou seja, ela prejudica o crescimento do país, deprecia a confiança da população nas instituições democráticas, e compromete a garantia de direitos fundamentais básicos.

Segundo Ana Flávia Messa,

Mais do que uma questão de natureza cultural, a corrupção como problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político-administrativo brasileiro, fenômeno social complexo e negativo que favorece poucos em detrimento dos interesses da coletividade, diante dos efeitos causados pela sua prática, ao confundir o patrimônio público com o privado, caracterizada pelo desvio na realização do interesse coletivo com a não preservação da dignidade das instituições e incolumidade do patrimônio público, é um risco que faz parte da vida cotidiana, mesmo nas sociedades mais desenvolvidas e esclarecidas, que deve ser combatido com meios previstos na ciência jurídica.⁴⁰

A corrupção desvirtua as ações das instituições, que acabam sendo direcionadas para beneficiar os agentes corruptos. A prioridade passa a ser a obtenção de ganhos ilícitos, e não a eficiência das políticas públicas. Ademais, na medida em que a corrupção relaciona Estado e sociedade, criam-se vantagens e privilégios para ambos, o que resta demonstrado em casos que vão desde a propina paga a um policial de trânsito para que este não redija uma multa até fraudes licitatórias ou vultosos desvios de verbas públicas. Ou seja, envolve tanto grandes organizações criminosas quanto cidadãos comuns.⁴¹

Nesse sentido, Deltan Dallagnol explica que

A corrupção direciona o governo para a aquisição de produtos e serviços que propiciam ganhos privados – ainda que mais custosos ou mesmo desnecessários.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 274.

³⁸LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 95.

³⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Inquérito nº 3.983/DF. Relator: Min. Teori Zavascki, 3 mar. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, 12 maio 2016. Acórdão. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur347957/false>. Acesso em: 14 abr. 2021.

⁴⁰MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 287-288.

⁴¹PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 61-62.

Esse ambiente estimula a criação de dificuldades para vender facilidades, incentivando o surgimento de entraves burocráticos que prejudicam a atividade econômica. O nível de corrupção do país está relacionado com a eficácia de sua administração, ou seja, governos menos corruptos são mais eficazes.⁴²

Quem mais sofre em um país com alto índice de corrupção é a população de baixa renda, pois o mau emprego de verbas públicas compromete setores básicos imprescindíveis, como saúde, educação e moradia. Em decorrência disso, os cidadãos que não têm condições financeiras para arcar com tais despesas acabam não tendo acesso a direitos fundamentais básicos que, segundo a previsão constitucional, são deveres do Estado.⁴³

Crimes de corrupção geralmente são praticados em associação criminosa, de forma rotineira e profissional. Os agentes normalmente possuem esquemas de lavagem de dinheiro bem elaborados para desviar quaisquer rastros econômicos que possam ser ligados ao crime, para que o dinheiro ilícito adquirido seja posteriormente reintegrado ao seu patrimônio lícito. Por conseguinte, a corrupção é uma prática criminosa de difícil comprovação, pois, em diversos casos, não existirá prova direta do dolo e do autor da conduta.⁴⁴

Silvo Levcovitz advoga que

A excessiva demora da tramitação dos processos, principalmente em suas fases recursais, conjugada com a regra da prescrição retroativa pela pena em concreto após o trânsito em julgado (art. 110 do CP) e os prazos fixados pelo art. 109 do CP, consubstanciam grande desfuncionalidade do sistema, uma vez que muitas condenações transitadas em julgado não são executadas pela ocorrência dessa modalidade de extinção da punibilidade. Tais situações são vistas pela população como impunidade e deslegitimam a atuação do Poder Judiciário.⁴⁵

Destarte, a morosidade do Poder Judiciário em processar e julgar crimes de corrupção e os inúmeros recursos que podem ser opostos pelo réu acabam por contribuir na ocorrência da prescrição das penas que seriam aplicadas em caso de condenação. A extinção da punibilidade nessas situações gera na sociedade o sentimento de impunidade e descrédito no sistema jurisdicional.

⁴²DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. p. 44.

⁴³COSTA, Helena Regina Lobo da. Corrupção na história do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (coord.). **Temas de anticorrupção e compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

⁴⁴MATTOS, Diogo Castor de. **O amigo do direito penal: por que nosso sistema favorece a impunidade dos criminosos de colarinho branco**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 46-47.

⁴⁵LEVCOVITZ, Silvo. **A corrupção e a atuação da Justiça Federal no Brasil: 1991-2014**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Campinas, São Paulo, 2020. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/349362/1/Levcovitz_Silvio_D.pdf. Acesso em: 21 set. 2021. p. 149-150.

Além do longo trâmite processual, Edwin Sutherland leciona que há uma enorme diferença entre a aplicação da lei criminal em crimes comuns e em crimes de colarinho branco. A criminalidade cometida por pessoas de baixa renda é punida severamente com encarceramento, enquanto aqueles praticados por atores de classes abastadas são resolvidos de forma branda, com sanções penais baixas ou, no mais das vezes, por meio de penalidades civis e administrativas. Por conta dessa diferença de tratamento, e por não sentir a população diretamente seus efeitos, como ocorre no caso dos crimes comuns, os agentes corruptos não são vistos como criminosos.⁴⁶

O fenômeno da corrupção tem maior incidência em países com menor poder econômico. Isso ocorre porque, nesses locais, geralmente os governos não são democráticos, de modo a haver maior prevalência de organizações criminosas. Por outro lado, em países cuja economia é forte, o Estado não precisa ser sustentado pelo crime organizado, havendo a polícia e o Poder Judiciário autonomia para apurar com maior veemência os crimes de corrupção no setor público.⁴⁷

Héctor Mairal sustenta que algumas particularidades de certos sistemas jurídicos podem influenciar na prática de atos corruptivos, tais como o desconhecimento da norma pela maior parte da sociedade; as diversas mudanças legislativas, que fazem ser difícil acompanhar qual norma deve ser seguida; a falta de clareza do texto normativo, que permite interpretações diversas; a dúvida quanto à sua validade, entre outras. Tais situações podem colocar as pessoas em situações em que, muito embora queiram cumprir as normas, ou pensem estar fazendo o correto, praticam condutas passíveis de serem punidas.⁴⁸

Pedro Evandro de Vicente Rufato e Vinícius de Oliveira e Silva aduzem ser necessária a utilização de métodos complexos para a investigação de crimes de corrupção, tendo em vista serem praticados, via de regra, de modo velado. Segundo os autores, diversas vezes “agentes públicos que compõem elevados estamentos dos Poderes da República, dos Estados e dos entes locais estão diretamente envolvidos com as organizações criminosas que perpetram tais ilícitos”, o que pode desencadear uma maior dificuldade no esclarecimento dos fatos e posterior responsabilização dos envolvidos.⁴⁹

⁴⁶SUTHERLAND, Edwin H. White-collar criminality. *American Sociological Review*. Bloomington: Indiana University, v. 5, n. 1, p. 1-12, fev. 1940. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2083937>. Acesso em: 2 out. 2021. p. 7-8.

⁴⁷NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

⁴⁸MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 39-40.

⁴⁹RUFATO, Pedro Evandro de Vicente; SILVA, Vinícius de Oliveira e. **Combate à corrupção nos municípios brasileiros**. Leme: Mizuno, 2021. p. 211.

Há uma necessidade premente de medidas que coíbam e desincentivem a corrupção. Para isso, Rogério Gesta Leal sustenta ser imprescindível a adoção de instrumentos adequados para que seja feito um combate eficiente, tais como mudanças no ordenamento jurídico vigente, políticas públicas e privadas de prevenção, forte atuação do Poder Judiciário, e intenso controle por parte da sociedade.⁵⁰

De acordo com Michael Johnston e Scott Fritzen, algumas estratégias, se adotadas com amplo suporte da população e empenho do setor público, a longo prazo são capazes de diminuir a ocorrência de crimes de corrupção e aumentar a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Porém, é preciso ter em mente que as estratégias citadas podem ser, também, desvirtuadas, facilitando a prática de novos abusos. São elas: prevenção, incentivos, ações da sociedade civil, transparência, liberalização e assinatura de tratados ou convenções internacionais.⁵¹

Nesse sentido, a prevenção do crime ocorre por meio da dissuasão da sua prática, com a previsão legal e a aplicação efetiva de punição, que pode ocorrer de diversas maneiras, desde a restrição da liberdade ao confisco dos valores e bens adquiridos com o proveito do crime. O incentivo dá-se com a premiação e o aumento de salário de funcionários que façam um bom e correto trabalho, de modo a instigá-los a manterem-se íntegros. As ações da sociedade civil são as demandas sociais por mudanças e reformas, o controle da população das ações do governo e a promoção de denúncias de corrupção por parte de servidores que tiverem conhecimento da sua ocorrência. A transparência dá-se pela publicização dos atos públicos de modo acessível ao cidadão comum, para que toda a sociedade possa ter conhecimento das ações do poder público. A liberalização pode se dar através de privatizações ou da diminuição do controle governamental na economia e da redução da discricionariedade de agentes públicos. Por fim, a assinatura de tratados ou convenções internacionais visa à cooperação entre diferentes países no combate a crimes de corrupção, por meio de um alto nível de organização que possibilite a efetivação de medidas como trocas de informações de transações financeiras e processos em andamento.⁵²

No entanto, deve-se perceber que a mera assinatura de tratados ou convenções internacionais não assegura um efetivo combate por si só, uma vez que grande parte das condutas criminosas acontece no plano interno dos Estados. Ou seja, apesar de tratados

⁵⁰LEAL, Rogério Gesta. **Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 122. *E-book*.

⁵¹JOHNSTON, Michael; FRITZEN, Scott. **The conundrum of corruption: reform for social justice**. New York: Routledge, 2021. p. 33-35.

⁵²JOHNSTON, Michael; FRITZEN, Scott. **The conundrum of corruption: reform for social justice**. New York: Routledge, 2021. p. 33-35.

internacionais de cooperação ajudarem até certa medida, o efetivo combate à corrupção deve se dar no sistema interno de cada Estado.⁵³

É relevante observar que a corrupção não é algo recente na história do Brasil, podendo ser vislumbrada em atos que remontam ao período colonial. Nessa esteira, diversos fatores contribuíram para a sua ocorrência ao longo da história, sendo alguns deles devido à forma como foi implementada a colonização do país. Como esses aspectos são de grande relevância para entender o fenômeno da corrupção que ocorre no Brasil, eles serão desenvolvidos mais detidamente a seguir.

2.2 CORRUPÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS EXEMPLIFICATIVOS

Conforme Céli Regina Jardim Pinto, a corrupção no Brasil não é um fenômeno atual, não havendo um período específico da história, algum acontecimento econômico ou uma ascensão política a que possa ser atribuído o seu surgimento. A corrupção pode ser vislumbrada em diversos momentos, tanto em países que têm sistemas políticos e jurídicos fortes quanto naqueles que apresentam sistemas precários. Ela é um fenômeno complexo, pois não há um fator apenas para a sua ocorrência, mas fatores diversos, tais como concentração de poder econômico e político nas mãos de uma elite que pensa estar acima das leis aplicadas ao resto da população, grande margem de desigualdade social, proteção inadequada de direitos fundamentais, entre outros.⁵⁴

De acordo com Luís Roberto Barroso, muitas causas podem ser atribuídas para a ocorrência da corrupção, sendo uma delas o patrimonialismo, decorrente do período de colonização, quando não havia real separação entre as terras do rei e as do reino. Outra causa é a onipresença do Estado, que torna a sociedade dependente dele, fazendo com que exigências como a troca de favores para a concretização de projetos pessoais, sociais ou empresariais seja algo comum. Uma terceira causa é a cultura da desigualdade, pois a escravidão formou uma sociedade dividida entre aqueles que se consideram acima da lei e os que estão sujeitos a ela.⁵⁵

⁵³PAGOTTO, Leopoldo. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. *In*: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (coord.). **Temas de anticorrupção e compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 40.

⁵⁴PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 7.

⁵⁵BARROSO, Luís Roberto. Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 24-25.

Dentre os fatores que fomentaram práticas corruptivas no Brasil, Maria Fernanda Dias Mergulhão chama atenção para a complexidade do sistema adotado no Brasil Colônia para o exercício de direitos. O modelo era confuso e de difícil compreensão pela população, que, devido à grande desigualdade social e econômica, não detinha o conhecimento necessário para entendê-lo, de modo que essa população era condicionada a recorrer a atos de corrupção para exercer seus direitos. A desigualdade econômica, que teve origem, em grande parte, na distribuição de glebas a um número pequeno de donatários sem que houvesse controle da função social fundiária, é um fator de fomento da corrupção que merece destaque. Além disso, a desigualdade social gerada pela escravidão fez com que o progresso cultural e de emancipação ocorresse de modo mais lento. Ademais, o predomínio de relações pessoais, a ausência de distinção entre o que era público e o que era privado, somados com a dificuldade de administração e fiscalização da colônia pela metrópole, criaram um campo fértil para a prática de corrupção.⁵⁶

Segundo Maria Fernanda Dias Mergulhão, diante da condição de dependência da maioria da população no período colonial, “para obter segurança, abrigo, trabalho, saúde e mesmo alimento – a aceitação, e convivência, frente aos desmandos era quase inevitável”. Ou seja, a chamada “troca de favores” tornou-se uma prática ordinária entre a população, sendo incorporada de forma célere no âmbito cultural do país.⁵⁷

A grande diferença social e econômica existente entre a massa da população e os detentores de privilégios e riquezas fomentou o nascimento de redes clientelares, que mantiveram o poder com uma parcela muito pequena de pessoas. Para estes, não era interessante modificar o estado de dependência em que a maioria da população se encontrava.

Além disso, Adriana Romeiro sustenta que

O hiato entre o discurso jurídico e o sistema de valores e práticas informais, partilhado pela “voz comum”, produziu um fenômeno muito corriqueiro no cotidiano colonial: a condenação de determinados comportamentos por parte dos textos jurídicos, e a aceitação – ou mesmo o incentivo – desses mesmos comportamentos no funcionamento das instituições. Um bom exemplo disso é o contrabando, que, apesar da fúria dos legisladores, foi, sem dúvida, a prática ilícita mais disseminada no mundo colonial. [...] A distância entre a letra da lei e as práticas efetivas agravou-se ainda mais com a atitude oscilante da Coroa, que favoreceu interpretações ambíguas e contraditórias sobre as noções de enriquecimento lícito e ilícito, assumindo tais comportamentos uma dimensão estrutural na sociedade colonial.⁵⁸

⁵⁶MERGULHÃO, Maria Fernanda Dias. **Corrupção no Brasil: um ciclo repetitivo**. Curitiba: Juruá, 2021. p. 11-13.

⁵⁷MERGULHÃO, Maria Fernanda Dias. **Corrupção no Brasil: um ciclo repetitivo**. Curitiba: Juruá, 2021. p. 51.

⁵⁸ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 275-276.

As atitudes inconsistentes da Coroa, portanto, favoreceram a ocorrência de interpretações confusas, e muitas vezes contraditórias, da legislação. A distância entre a letra da lei e a prática teve um papel muito relevante na naturalização de comportamentos corruptivos pela sociedade, tornando-se um problema estrutural. Práticas corruptivas, portanto, são vislumbradas desde o início da história brasileira.

Havia grande desorganização e morosidade no sistema jurídico implementado na época. A distribuição de funções não seguia um modelo racional, a legislação era de difícil compreensão, sendo muitas vezes contraditória, a remuneração dos cargos era desnivelada, com diversos acúmulos de cargos pelos mesmos funcionários. Além disso, não havia divisão clara entre o público e o privado.⁵⁹

Segundo Luciano Raposo Figueiredo, a baixa remuneração paga pela Coroa aos seus servidores deixava implícito o aceite desta para que eles complementassem seus ganhos de forma paralela, a partir dos negócios que tivessem relação com a função que exerciam. Atividades como o contrabando eram toleradas, pois vistas como uma maneira de participar da economia colonial, e dessa forma aumentar o patrimônio das famílias.⁶⁰

Caio Prado Júnior sintetiza o cenário social daquele período histórico: “incoerência e instabilidade no povoamento; pobreza e miséria na economia; dissolução dos costumes; inércia e corrupção nos dirigentes leigos e eclesiásticos”. Existia um grande desconforto tanto econômico quanto social que percorria toda a sociedade, impedindo a criação de uma atmosfera de estabilidade no sistema colonial brasileiro.⁶¹

É importante ter em mente, no entanto, que o termo “corrupção” era utilizado em raras situações, não tendo a mesma interpretação de hoje em dia. Nesse sentido, Lília Mortiz Schwarcz defende que os conceitos mudam com o tempo, de modo que mudam os sentidos dos termos. De acordo com a autora “a noção de corrupção está, por outro lado, vinculada normalmente a um tipo de Estado cuja lógica advém da ideia de igualdade de direitos, modelo que não fazia parte das concepções do poder moderador”. Isso porque esse quarto poder, que era exclusivo do monarca, tinha o condão de anular os outros três.⁶²

⁵⁹FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 175.

⁶⁰FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 176-177.

⁶¹PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979. Disponível em: <https://favaretoufabc.files.wordpress.com/2014/03/formac3a7c3a3o-do-brasil-contemporc3a2neo-caio-prado-ju-nior.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022. p. 355.

⁶²SCHWARCZ, Lília Mortiz. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 191.

Lilia Schwarcz ensina que, a partir de 1880, durante o período imperial, a monarquia passou a enfrentar fragilidades governamentais, e questionamentos passaram a ser feitos sobre a idoneidade do sistema vigente. A ocorrência da corrupção passou a ser divulgada pela imprensa, acarretando enormes escândalos envolvendo a família real e seus oficiais.⁶³

A desigualdade social permeou a independência do país no século XIX. A situação começou a mudar a partir da década de 1930, quando principiou um movimento para aumentar a inclusão de brasileiros como possuidores de direitos sociais, civis e políticos.⁶⁴

Segundo José Murilo de Carvalho,

Foi o fim dessa sociedade patriciana, o começo da entrada em massa do povo na política e a expansão da máquina estatal iniciados em 1930, mas acelerados após 1945, que abriram as portas para o florescimento da corrupção na forma de clientelismo, patrimonialismo, nepotismo, ou simples gatunagem de dinheiro público. Mais recursos disponíveis, mais demanda dos eleitores e menos escrúpulos dos políticos operaram a mudança. A corrupção entrou em curva ascendente.⁶⁵

A partir da metade da década de 1940, o conceito de corrupção sofreu uma mudança semântica. Os opositores de Getúlio Vargas passaram a buscar a punição da corrupção individual de políticos ligados a Vargas. A concepção de indivíduo corrupto estava ligada à imoralidade, tendo como foco, nesse momento, quem se apropriava de dinheiro público para enriquecimento próprio, de parentes ou amigos.⁶⁶

A partir da Constituição Federal de 1988⁶⁷, devido à implementação de políticas sociais, houve grande modificação no cenário social, com a garantia de participação no processo político e a retirada de parcela da população do estado de pobreza absoluta.⁶⁸

Diversos dispositivos da Lei Maior de 1988 dispuseram sobre o dever de probidade na administração pública e mecanismos de controle social. O artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição previu a ação popular; o artigo 37 dispôs dos princípios gerais da administração pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; o artigo

⁶³SCHWARCZ, Lilia Mortiz. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 192-193.

⁶⁴PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 21-26.

⁶⁵CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 204.

⁶⁶CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 201.

⁶⁷BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁶⁸PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 21-26.

129, inciso III, determinou a competência do Ministério Público para defender a probidade na gestão pública.⁶⁹

A mudança de concepção da sociedade em relação aos deveres do Estado para com o cidadão levantou a importância de haver uma boa gestão pública. Explica Samantha Chantal Dobrowolski:

No Brasil, esse movimento pode ser identificado com mais clareza após a reconstitucionalização democrática de 1988. Desde então, sobretudo do final dos anos 1990, novos elementos jurídicos, institucionais e culturais – ao menos em nível discursivo –, voltados a aprofundar a reflexão e as ações para a melhoria da gestão pública e das regras do jogo, também no ambiente negocial, passaram a ocupar o debate público nacional. Surgem novas legislações que agravam a possibilidade de repressão à corrupção, amplamente considerada, e as práticas ilícitas contra a Administração Pública, assim como permitem a adoção de mecanismos de transparência e acesso à informação – facilitados pela ampliação do uso da internet –, aprimoramentos no Sistema Processual Penal e Punitivo, bem como a reconfiguração e estruturação de instituições independentes, como o Ministério Público, de órgãos de controle externo com autogoverno e de outros, de fiscalização interna no aparelho estatal. Avançam também mecanismos de controle social sobre o Poder Público e suas políticas, como instrumentos participativos na gestão do Estado, que a Constituição consagra e prestigia.⁷⁰

Assim, com a Constituição de 1988, a boa governança passou a ter mais espaço no debate público. Nessa conjuntura, o combate à corrupção ganhou força na sociedade, e novos mecanismos para coibir tais práticas, dando maior transparência e acesso à informação, começaram a ser implementados.

A demanda por uma boa administração pública obedece ao direito fundamental de probidade governamental, de modo a dar efetividade às exigências de integridade, qualidade e eficiência aos ditames constitucionais. Nesse sentido, leciona Samantha Chantal Dobrowolski que é considerado proba o governo quando este “orienta-se pela realização concreta dos anseios sociais, axiologicamente delineados no texto constitucional e conforme a moralidade fundante da Administração Pública de dada coletividade”.⁷¹

⁶⁹ARAS, Vladimir. Acordos de leniência na Lei Anticorrupção Empresarial. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Coletânea de artigos**: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Brasília: MPF, 2018.

Disponível em:

<https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 29 mar. 2022. p. 196.

⁷⁰DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. Aspectos da aplicação adequada da Lei de Improbidade Administrativa no atual enfrentamento à corrupção no Brasil. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Coletânea de artigos**: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em:

<https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 29 mar. 2022. p. 145.

⁷¹DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. Aspectos da aplicação adequada da Lei de Improbidade Administrativa no atual enfrentamento à corrupção no Brasil. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Coletânea de artigos**:

A legislação infraconstitucional também trouxe a preocupação com a moralidade do gestor público, sendo muitas das punições de caráter civil e político. Algumas normas não penais que podem ser citadas são: a) Lei nº 1.079, de 1960⁷² (Lei do Impeachment); b) Lei nº 4.417, de 1965⁷³ (Lei da Ação Popular); c) Lei nº 8.112, de 1990⁷⁴ (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais); d) Lei Complementar nº 65, de 1990⁷⁵ (Lei de Inelegibilidades); Lei nº 8.429, de 1992⁷⁶ (Lei de Improbidade Administrativa); e) Lei nº 14.133, de 2021⁷⁷ (Lei de Licitações), entre outras.

Outro diploma normativo editado para coibir atos de corrupção foi a Lei nº 12.846, de 2013⁷⁸, que ficou conhecida como Lei Anticorrupção. Essa legislação, que não é de matéria penal, tratou sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Tal norma foi editada com o intuito de punir objetivamente as empresas que praticarem atos de corrupção, mas sem excluir a responsabilidade individual de dirigentes, administradores ou qualquer indivíduo envolvido na sua prática. A punição para tais pessoas jurídicas ocorrerá, principalmente, por meio da possibilidade de atingir o patrimônio dessas companhias.

De acordo com o artigo 6º da lei, a responsabilização administrativa dá-se por meio de multa, que pode variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior à instalação do processo administrativo, e a publicação extraordinária da decisão condenatória. O artigo 7º estabeleceu parâmetros a serem considerados na aplicação da sanção: gravidade da

avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 29 mar. 2022. p. 154.

⁷²BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁷³BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a Ação Popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁷⁴BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁷⁵BRASIL. **Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991**. Define, na forma da alínea a do inciso X do art. 155 da Constituição, os produtos semi-elaborados que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp65.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁷⁶BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁷⁷BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁷⁸BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

infração; vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; consumação ou não da infração; grau de lesão ou perigo de lesão; efeito negativo produzido pela infração; situação econômica do infrator; cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; existência de mecanismos e procedimentos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética no âmbito da pessoa jurídica; e o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.⁷⁹

Na esfera judicial, a punição pode ser o perdimento de bens, direitos ou valores adquiridos através da infração, a suspensão ou interdição parcial das atividades desenvolvidas pela empresa, a sua dissolução compulsória ou a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos do Poder Público por tempo determinado. Ainda, de acordo com a lei, caso condenada, torna-se certa a obrigação de reparar, de forma integral, o dano causado pelo ato ilícito.

Uma grande novidade trazida pela Lei Anticorrupção foi a possibilidade de a empresa responsável por atos de corrupção firmar acordo de leniência com a autoridade máxima de cada órgão ou entidade. Segundo o artigo 16, a celebração do acordo pode ocorrer quando a pessoa jurídica colaborar efetivamente com as investigações e o processo administrativo, desde que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração e haja a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito apurado. No entanto, o §1º do mesmo artigo estabelece alguns requisitos cumulativos para a celebração do acordo: a pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar sobre o seu interesse na cooperação da apuração do ilícito; esta deve cessar completamente, desde a propositura do acordo, qualquer envolvimento seu na infração investigada; e deve admitir a sua participação no ilícito, cooperando de forma plena e permanente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo a todos os atos processuais até que seja finalizado.⁸⁰

Na seara criminal, o Código Penal Brasileiro, no Título XI (Dos Crimes Contra a Administração Pública), contempla dois os tipos penais denominados de “corrupção”. O artigo 317 do CP tipifica corrupção passiva como a conduta de “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”. O artigo 333, por

⁷⁹BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁸⁰BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

sua vez, tipifica como corrupção ativa a conduta de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”. No caso da corrupção passiva, é necessário um elemento especial acerca do sujeito que pratica qualquer um dos verbos listados, qual seja, ele ser funcionário público, ou estar prestes a assumir tal função. Ademais, segundo o CP, no artigo 327, “considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”. Já a corrupção ativa pode ser praticada por qualquer pessoa.⁸¹

Como afirma Silvo Levcovitz,

Os crimes de corrupção passiva e corrupção ativa podem ocorrer tanto de forma independente, quanto simultaneamente. Por exemplo, quando ocorrem ações de “prometer e aceitar, oferecer e receber, solicitar e fornecer”, há o fenômeno da bilateralidade. Assim, um mesmo evento pode ser caracterizado em dois crimes distintos, como corrupção passiva e ativa. [...] De qualquer forma, o objeto da negociação ilegal é sempre um ato de ofício, ou seja, algo que esteja no âmbito de atribuições e competências do servidor público.⁸²

Além dessas duas previsões, é possível entender outros tipos penais como formas diversas de corrupção, tendo em vista a dificuldade de consenso em relação à conceituação de tal crime. Entre os tipos que podem ser entendidos como condutas corruptivas, estão a fraude em licitação ou contrato (artigo 337-L), o peculato (artigo 312) e o tráfico de influência (artigo 332).

Outrossim, devido à alta complexidade para o combate a esse tipo de criminalidade, que ultrapassa as fronteiras nacionais, a comunidade internacional passou a preocupar-se com as repercussões mundiais advindas da corrupção. Diante desse cenário, diversos países assinaram tratados e convenções internacionais para auxiliar na prevenção e repressão da corrupção, tendo o Brasil assinado e internalizado diversos diplomas normativos internacionais, em que se compromete a executar esforços para o combate à corrupção, cooperar com os demais países signatários em questões investigativas e jurisdicionais e elaborar legislações infraconstitucionais sobre o tema, de modo a criminalizar tais condutas.

⁸¹BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁸²LEVCOVITZ, Silvo. **A corrupção e a atuação da Justiça Federal no Brasil: 1991-2014**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Campinas, São Paulo, 2020. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/349362/1/Levcovitz_Silvio_D.pdf. Acesso em: 21 set. 2021. p. 66.

O Decreto nº 3.678, de 2000⁸³, promulgou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais, aprovada pela Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), em 1997. O preâmbulo do diploma explicita o fato de a corrupção ser um fenômeno difundido nas transações comerciais internacionais, tais como o comércio e o investimento, de modo a despertar sérias preocupações morais e políticas, pois abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, distorcendo as condições internacionais de competitividade.

No artigo 1º da norma, ficou estabelecida a necessidade de cada Estado Parte tipificar, em seu ordenamento jurídico interno, a conduta de “intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão”, tendo como finalidade efetuar ou obstar transações, ou conseguir outra vantagem ilícita quando da realização de negócios internacionais. Além disso, deve ser considerada como delito a “cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro”.⁸⁴

O decreto também estabelece, no artigo 2º, que os países signatários devem estabelecer medidas para a responsabilização de pessoas jurídicas que praticarem atos de corrupção com funcionários públicos estrangeiros. Ainda, no artigo 3º, traz a forma como as sanções devem ser implementadas em caso de corrupção, estabelecendo que estas devem ser efetivas, proporcionais e dissuasivas. Além das penas de caráter criminal, que para pessoas físicas devem incluir a privação da liberdade por tempo suficiente para que ocorra, de forma efetiva, a assistência jurídica recíproca e a extradição, os Estados devem assegurar a imposição de sanções de caráter administrativo e civil às pessoas jurídicas, como a retenção e confisco de bens e produtos advindos da corrupção, e penalidades financeiras.

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), internalizada pelo ordenamento jurídico brasileiro por meio do

⁸³BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.** Promulga a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros e transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 1 mar. 2022.

⁸⁴BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.** Promulga a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros e transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 1 mar. 2022.

Decreto nº 5.015 de 2004⁸⁵, traz, em seu artigo 9º, medidas contra a corrupção, entre as quais a determinação do dever de cada Estado Parte assegurar a atuação eficaz das autoridades na “prevenção, detecção e repressão da corrupção de agentes públicos, inclusivamente conferindo a essas autoridades independência suficiente para impedir qualquer influência indevida sobre a sua atuação”. A Convenção de Palermo deixa clara, portanto, a necessidade de assegurar autonomia às autoridades responsáveis por detectar e reprimir essa criminalidade.

Também foi internalizada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), por meio do Decreto nº 5.687, de 2006⁸⁶. O artigo 1º desse diploma normativo dispõe acerca da sua finalidade: a) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; c) promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

A Convenção de Mérida traz, no artigo 5º, medidas de prevenção a crimes de corrupção que devem ser adotadas pelos Estados. Segundo o dispositivo, precisam ser formuladas, aplicadas e mantidas em vigor “políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas”. Os Estados devem realizar avaliações periódicas dos instrumentos jurídicos e de medidas administrativas relevantes para decidir se tais instrumentos são adequados no combate à corrupção.⁸⁷

Assim como a Convenção de Palermo, a Convenção de Mérida traz, em seu artigo 6º, inciso II, a necessidade de “independência necessária” aos órgãos designados a prevenir os crimes de corrupção. Tal medida serve, segundo disposto no artigo, “para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida”. E, para

⁸⁵BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Convenção de Palermo. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

⁸⁶BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Convenção de Mérida. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

⁸⁷BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Convenção de Mérida. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

isso, os Estados devem disponibilizar equipes especializadas e recursos materiais suficientes, além de cursos de capacitação que possam se fazer necessários.⁸⁸

A Convenção de Mérida prevê também a implementação de códigos de conduta para funcionários públicos (artigo 8º), medidas a serem adotadas para contratações públicas (artigo 9º), aumento da transparência na gestão pública (artigo 10), necessidade de reforço da integridade do Poder Judiciário (artigo 11), entre outras medidas para prevenir a ocorrência de corrupção. Quanto à punição, a Convenção deixa claro que cada Estado Parte deve elaborar legislação interna própria para criminalizar condutas corruptivas, tais como as dispostas no artigo 15 e seguintes: suborno de funcionários públicos, peculato, apropriação indébita, tráfico de influências.

Apesar dos avanços legislativos, os dados obtidos pela Transparência Internacional, organização que elenca o índice percepção da corrupção no setor público de 180 países, demonstram que o Brasil precisa percorrer um longo caminho no combate a essa criminalidade. A medição realizada pela organização é feita por meio da distribuição de pontuação conforme critérios objetivos, de modo que, quanto maior a pontuação recebida, mais íntegro é considerado o país. O Brasil, em junho de 2021, recebeu 38 pontos, indicando um nível elevado de corrupção no setor público do país.⁸⁹

Não surpreende, portanto, que, todos os dias, são descobertos diversos esquemas de corrupção que vão desde o envolvimento de parlamentares em negócios da União a funcionários públicos de baixo escalão em pequenos municípios. Como afirmam Pedro Evandro de Vicente Rufato e Vinícius de Oliveira e Silva, “as recentes operações realizadas no Brasil, ao utilizar métodos modernos de apuração e técnicas especiais de investigação, permitiram o descortinamento de atos de corrupção que não seriam conhecidos sem o uso dos instrumentos processuais penais”. Ou seja, a partir das investigações, foi possível constatar que a corrupção é uma prática rotineira entre empresários e agentes políticos envolvidos nos esquemas, de modo que pode ser chamada de “corrupção sistêmica”.⁹⁰

Porém, apesar de novas técnicas de investigações estarem sendo desenvolvidas e implementadas, os meios investigativos têm a sua eficácia tremendamente diminuída frente à

⁸⁸BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Convenção de Mérida. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

⁸⁹TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2020**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2020>. Acesso em: 26 jun. 2021.

⁹⁰RUFATO, Pedro Evandro de Vicente; SILVA, Vinícius de Oliveira e. **Combate à corrupção nos municípios brasileiros**. Leme: Mizuno, 2021. p. 209.

criminalidade de colarinho branco, que possui maneiras ardilosas e rápidos aprimoramentos para sua concretização. Entre as diversas razões para esse problema, está a dificuldade em se adquirir segurança jurídica no processo penal pátrio, diante da possibilidade interminável de reanálises de decisões dos juízes de primeiro grau de jurisdição a respeito da suficiência probatória que embasa decisões que impõem restrições a direitos fundamentais de réus ou investigados.⁹¹

Existem inúmeros exemplos de casos envolvendo a decretação de nulidade de toda a investigação ou processo penal por meio de *habeas corpus*, como é o caso da Operação Satiagraha. Nesse caso, Mattos explana que a Operação começou a partir de uma investigação feita pela Polícia Federal em 2008 cujo objetivo era apurar supostas práticas de crimes financeiros, corrupção e lavagem de dinheiro praticados por uma quadrilha. Em uma das fases da Operação, ocorreu a prisão do dono do grupo Opportunity, Daniel Dantas, do ex-prefeito de São Paulo, Celso Pitta, do investidor Naji Nahas, além da de outros envolvidos. Constatou-se que se tratava de uma organização criminosa de grande porte, operando em desvios de verbas públicas e crimes financeiros, dirigida por Daniel Dantas. As investigações constataram também um segundo grupo, comandado por Pitta e Nahas, formado por doleiros e empresários que, através de esquemas fraudulentos e informações privilegiadas, lavavam o dinheiro obtido de forma indevida. Após as prisões, o então presidente do STF, Gilmar Mendes, concedeu duas liminares em *habeas corpus* repressivos para suspender as prisões cautelares exaradas pelo juiz de primeira instância. Ainda, ao final da ação penal que decorreu das investigações policiais, houve a anulação de todas as provas da Operação, sob o fundamento de ter ocorrido participação não autorizada de agentes da ABIN no transcurso do inquérito policial, por meio da utilização do *habeas corpus* preventivo nº 149.250/SP⁹² no STJ.⁹³

Outro exemplo foi o caso Sundown ou Banestado, em que foram anuladas todas as provas por meio do *habeas corpus* nº 76.686/PR⁹⁴ impetrado no STJ. Tratava-se de um

⁹¹MATTOS, Diogo Castor de. **O amigo do direito penal:** por que nosso sistema favorece a impunidade dos criminosos de colarinho branco. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 47;134.

⁹²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). Habeas Corpus nº 149.250/SP. Relator: Min. Adilson Vieira Macabu, 7 jun. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, 5 set. 2011. Acórdão. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1040837&num_registro=200901925658&data=20110905&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 16 set. 2021.

⁹³MATTOS, Diogo Castor de. **O amigo do direito penal:** por que nosso sistema favorece a impunidade dos criminosos de colarinho branco. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 137-148.

⁹⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). Habeas Corpus nº 76.686/PR. Relator: Min. Nilson Naves, 9 set. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**, 10 nov. 2008. Acórdão. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=780533&num_registro=200700264056&data=20081110&peticao_numero=1&formato=PDF. Acesso em: 20 set. 2021.

esquema complexo envolvendo sonegação fiscal, falsidade ideológica, corrupção e lavagem de dinheiro, em que estavam envolvidos empresários de uma grande empresa. O grupo criminoso, para aumentar os lucros, teria importado produtos com preços superfaturados, subornando auditores da Receita Federal para que não os autuassem. A Justiça Federal do Paraná prendeu dez pessoas – dois auditores fiscais, dois doleiros, três uruguaiois que controlavam o Grupo Sundown, um advogado, um contador e um consultor financeiro. Porém, após as condenações, provas advindas de interceptações telefônicas foram anuladas pela Sexta Turma do STJ sob a fundamentação de ter havido excesso de prazo da medida, violando o princípio da razoabilidade, entendimento este que se encontrava em discordância com a interpretação majoritária dos tribunais superiores sobre a matéria.⁹⁵

Lucas Rocha Furtado explica um esquema que ficou muito conhecido: o escândalo dos “Anões do Orçamento”, como ficou conhecido por conta da baixa estatura de alguns membros da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que teriam recebido dinheiro e outras vantagens indevidas para que incluíssem previsões orçamentárias de obras públicas e serviços de empresas que, em conluio com os parlamentares, arquitetavam fraudes em licitações. O esquema foi descoberto somente quando um assessor do Senado Federal foi preso, acusado de ter praticado crime de homicídio contra a sua esposa, e revelou como funcionavam as fraudes, apontando o envolvimento de diversos parlamentares, ex-ministros, ministros e governadores. No entanto, apesar de alguns deputados terem tido o mandato cassado, nenhum dos participantes do esquema fraudulento foi preso.⁹⁶

Já na Ação Penal nº 695⁹⁷, um dos desdobramentos da Operação Sanguessuga, julgada pelo STF em 2016, envolveu a suposta prática, pelo então deputado federal Josué Bengston, de crimes de quadrilha, corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Na denúncia, foi descrito que as investigações demonstraram que no ano de 2000 o denunciado teria se associado a uma organização criminosa para propor emendas no orçamento geral da União para municípios do Pará. A finalidade era a aquisição de unidades móveis de saúde e inclusão digital, recebendo o parlamentar, em contrapartida, valores indevidos dos integrantes da quadrilha. De 2000 a 2004, o congressista apresentou quinze emendas, todas destinadas à aquisição de unidades

⁹⁵MATTOS, Diogo Castor de. **O amigo do direito penal**: por que nosso sistema favorece a impunidade dos criminosos de colarinho branco. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 165-172.

⁹⁶FURTADO, Lucas Rocha. **Brasil e corrupção**: análise de casos: inclusive da Operação Lava Jato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 84-91.

⁹⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Penal nº 695/MT. Relatora: Min. Rosa Webber, 6 set. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, 12 dez. 2016. Acórdão. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur361665/false>. Acesso em: 17 set. 2021.

móveis de saúde para municípios do Pará, sendo a maioria das licitações para essas compras vencidas por empresas integrantes do esquema. Além disso, para encobrir a percepção de valores ilícitos, teria o parlamentar depositado os cheques recebidos em conta bancária da igreja na qual era o pastor. Ao final, foi reconhecida a prescrição em abstrato dos crimes de quadrilha e lavagem de dinheiro, sendo o réu condenado por cinco crimes de corrupção passiva. Porém, por ser maior de setenta anos, o Código Penal determina, no art. 115, que a prescrição deve ser reduzida pela metade, de modo que restou extinta a punibilidade pela prescrição retroativa da pena em concreto. Desse modo, o réu não sofreu condenação, pois extinta a punibilidade pela prescrição dos crimes.

Caso emblemático, que representou uma enorme evolução na efetividade da Justiça Criminal foi a Ação Penal nº 470⁹⁸, conhecida como o escândalo do Mensalão. Esse é considerado um dos grandes esquemas de corrupção ocorridos nos país, pois envolveu altas somas de recursos financeiros obtidas ilegalmente e que eram repassadas mensalmente a membros do Congresso Nacional, empresas privadas, partidos políticos, diretores de órgãos públicos federais e instituições financeiras, em troca de apoio em votações no Congresso. Os valores eram obtidos através do superfaturamento de valores em contratações públicas, pagamento de propinas, sonegação fiscal, além de outras formas praticadas pelos participantes do esquema. A maior parte dos recursos advinha, no entanto, de contratos administrativos celebrados entre a Administração Pública federal e as empresas de publicidade DNA Propaganda Ltda. e SMP&B Comunicação Ltda., conectadas ao empresário Marcos Valério Fernandes de Souza. Após a obtenção dos recursos, estes eram então “lavados” pelos bancos BMG e Rural, integrantes do esquema fraudulento, sendo depois repassados, por meio de transferência, pelo Banco Rural. Ao final do julgamento dos 37 réus, 25 foram condenados pelo STF.⁹⁹

Apesar do escândalo do Mensalão ter representado um grande avanço na repressão de crimes de corrupção, a Operação Lava Jato foi, sem sombra de dúvida, uma das maiores iniciativas de combate a esse tipo de delito e a crimes de lavagem de dinheiro no Brasil. A investigação se iniciou por meio de um inquérito sobre lavagem de dinheiro do caso Mensalão, tendo como foco estruturas paralelas no mercado de câmbio. No início, foram identificadas quatro organizações criminosas comandadas por doleiros, porém logo depois foi

⁹⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Penal nº 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 17 out. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, 22 de abril de 2013. Acórdão. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur228572/false>. Acesso em: 17 set. 2021.

⁹⁹FURTADO, Lucas Rocha. **Brasil e corrupção**: análise de casos: inclusive da Operação Lava Jato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 190-206.

descoberto um enorme esquema de corrupção envolvendo a Petrobras. Organizadas em cartel, grandes empreiteiras pagavam a executivos da estatal uma propina que variava de 1% a 5% do valor total de contratos superfaturados.¹⁰⁰

Doleiros, como conceitua Deltan Dallagnol,

são operadores financeiros especializados em dar uma aparência “limpa” ao dinheiro sujo. Dentre suas operações mais frequentes estão transferências internacionais paralelas ao sistema bancário oficial (chamadas de dólar-cabo), câmbio clandestino de moeda estrangeira (sem comunicar ao Banco Central) e disponibilização de grandes somas em espécie. Criminosos de todo tipo procuram os doleiros, que no geral fecham os olhos para a origem dos recursos. Eles não só deixam de perguntar de onde veio o dinheiro como não querem mesmo saber – uma espécie de estratégia de autoproteção.¹⁰¹

No esquema descoberto pela Operação Lava Jato, os líderes das empreiteiras se reuniam em sigilo para combinar os preços e os ganhadores das licitações, inflando os valores e impedindo a legítima concorrência. Para que fosse garantido que somente as empresas integrantes do cartel participassem dos certames, funcionários públicos foram cooptados para favorecer, restringir convidados, e fazer com que a empreiteira que havia sido previamente escolhida como vencedora estivesse entre as participantes. O pagamento era realizado por meio da entrega dos valores pelas empreiteiras a operadores financeiros, que faziam o repasse em espécie, através de transferências internacionais ou da simulação de contratos a empresas de fachada.¹⁰²

Centenas de mandados de prisão foram expedidos, muitas pessoas foram presas preventivamente ou temporariamente. Mais de 150 acordos de colaboração premiada foram firmados, e dez acordos de leniência com pessoas jurídicas, o que possibilitou a recuperação de bilhões de reais que haviam sido desviados pelas práticas criminosas descobertas pela Operação Lava Jato.¹⁰³

A colaboração premiada, instrumento que auxiliou muito a Operação Lava Jato a desvendar como funcionava o esquema de corrupção envolvendo a Petrobras, está prevista no artigo 4º da Lei nº 12.850, de 2013.¹⁰⁴ Tal legislação dispõe que o juiz “poderá, a

¹⁰⁰MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso lava jato**: entenda o caso. Brasília: MPF, [2021?]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 20 set. 2021.

¹⁰¹DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. p. 62.

¹⁰²MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso lava jato**: entenda o caso. Brasília: MPF, [2021?]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 20 set. 2021.

¹⁰³MATTOS, Diogo Castor de. **O amigo do direito penal**: por que nosso sistema favorece a impunidade dos criminosos de colarinho branco. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 202-203; 211.

¹⁰⁴BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal”, sendo necessário que a colaboração tenha pelo menos um dos seguintes resultados: identificar os demais coautores e partícipes da organização criminosa e as infrações penais por eles praticadas; revelar a estrutura hierárquica e a divisão de tarefas; prevenir infrações penais decorrentes de atividades da organização; recuperar total ou parcialmente o produto ou proveito das infrações penais praticadas; localizar eventual vítima com a sua integridade física preservada.

A colaboração de alguém que está sendo investigado ajuda a otimizar a alocação de recursos públicos, para que sejam direcionados para diligências investigativas que tenham maior chance de sucesso. No entanto, apenas a palavra do colaborador não basta, é necessário que ela seja corroborada com as demais provas. Para estimular o colaborador a dizer a verdade, coloca-se no contrato de colaboração uma cláusula que determina que, caso o colaborador minta, perderá os benefícios recebidos com o acordo, como redução de pena, entre outros. A colaboração tem “efeito dominó”, pois a pessoa traz provas e dados não apenas relacionados à infração penal investigada, mas também a outras práticas criminosas e a seus autores, que até aquele momento não eram conhecidos.¹⁰⁵

Porém, apesar de casos como os citados serem divulgados por envolverem grandes valores financeiros e políticos conhecidos, é importante que se atente para aqueles que ocorrem em pequenas cidades, pois é no âmbito municipal que a corrupção encontra diversas oportunidades para se desenvolver como forma de governo. O aumento de responsabilidades conferido às cidades pequenas, cuja concentração de poder geralmente está nas mãos de uma pequena parcela da população com alto poder político, econômico e social, aliado ao fato de que, em cidades menores e distantes dos grandes centros, as populações não dispõem de meios para defesa de seus interesses, faz com que a corrupção se alastre nesses pequenos centros urbanos.¹⁰⁶

No Rio Grande do Sul, o Tribunal de Justiça condenou por corrupção passiva, em 2017, o prefeito do município de Triunfo e o chefe do Departamento Pessoal que, em concurso de agentes, solicitaram a modificação da ordem de classificação de aprovados em concurso público. Diz a ementa do julgado:

¹⁰⁵DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. p. 81-82.

¹⁰⁶PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 84-85.

APELAÇÃO CRIME. CORRUPÇÃO PASSIVA. AUTORIA E MATERIALIDADE DEMONSTRADAS. TESE DEFENSIVA DE INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. NÃO ACOLHIMENTO. SENTENÇA CONDENATÓRIA MANTIDA. REDIMENSIONAMENTO DA PENA CORPORAL. VIABILIDADE COM RELAÇÃO A UM DOS APELANTES. QUANTO A ESTE, DECLARADA A EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELA PRESCRIÇÃO. I – As provas reunidas nos autos do processo não deixam dúvida da prática do delito de corrupção passiva, haja vista que o Prefeito e o Chefe do Departamento de Pessoal, em concurso com agente equiparado a funcionário público, por trabalhar em empresa prestadora de serviço ao Município, solicitaram a manipulação indevida da ordem de classificação de concurso público. II – As investigações tiveram início a partir da delação de C., quando confessou a perpetração das ilegalidades. Em que pese, em juízo, ele tenha permanecido em silêncio, é possível depreender que a sua contribuição ao relatar os fatos e identificar os envolvidos na fraude foi determinante para o êxito do feito. Aplicação, em favor dele, da minorante em razão da colaboração para a descoberta da verdade, reduzindo a pena em 1/3, com fulcro no art. 14, da Lei nº 9.807/99, e, em consequência, declarada extinta a punibilidade pela prescrição. À UNANIMIDADE, APELOS DOS CORRÉUS J.E.M.S. E P.L.L.C. DESPROVIDOS. APELO DO CORRÉU C.L.O.T. PROVIDO EM PARTE. POR MAIORIA, VENCIDO O RELATOR.¹⁰⁷

Nesse caso, os dois denunciados teriam solicitado, em razão da função de prefeito do município de Triunfo e de responsável pela seção de recursos humanos da prefeitura, vantagem indevida a um terceiro, responsável pela empresa que realizava concurso público para o cargo de advogado, para que este fraudasse a classificação dos candidatos classificados nos primeiros lugares. No julgamento dos recursos perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, foram negadas as apelações do então prefeito e do funcionário público, sendo o recurso do responsável pela empresa responsável pela realização do concurso parcialmente provido, no sentido de declarar extinta a punibilidade pela prescrição.

Outro julgado do TJRS, também envolvendo crime de corrupção praticado por prefeito, ocorreu no município de Palmeira das Missões. No caso, o então prefeito, em conjunto com outros agentes, teria fraudado o caráter competitivo de licitações, com o objetivo de obter vantagem ilícita:

APELAÇÃO-CRIME. FRAUDE DO CARÁTER COMPETITIVO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MATERIALIDADE E AUTORIA DEMONSTRADAS. DOLO EVIDENCIADO. Prévio ajuste entre Prefeito Municipal e administradores das empresas que pertenciam ao mesmo grupo. Tais empresas, embora estivessem em nomes de “laranjas”, eram administradas por integrantes da mesma família, demonstrando verdadeira organização criminosa onde alternavam-se para assegurar a inexistência de qualquer competição acerca do valor da contratação, bem como para garantir que somente as pertencentes ao grupo

¹⁰⁷RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal nº 70067828632. Relator: Newton Brasil de Leão, 23 nov. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, 1 out. 2018. Acórdão. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70067828632&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 18 set. 2021.

fossem contratadas, utilizando-se da modalidade carta-convite. Para tanto, o Prefeito, ciente da ausência de competitividade e consequente fraude, ajustado com os demais réus, homologou os resultados das licitações, beneficiando alguma delas, já que pertenciam ao mesmo grupo. CORRUPÇÃO ATIVA E PASSIVA. Agente que, valendo-se do cargo que exercia, solicita e recebe dos demais réus, vantagem indevida para assegurar que suas empresas restassem vitoriosas nas licitações do Município. Condenações mantidas. Penas alteradas. Apelo ministerial improvidos e apelos defensivos parcialmente providos. Unânime.¹⁰⁸

Os integrantes do esquema fraudulento teriam criado empresas para assegurar que não haveria competição nas licitações. Por meio de ajuste prévio, teriam sido realizadas licitações na modalidade convite, sendo convidadas apenas as três empresas pertencentes aos denunciados, momento em que escolhiam os preços que lhes conviessem. No julgamento dos recursos dos réus, o Tribunal manteve a condenação dos integrantes do grupo criminoso.

Dado o exposto, é possível reconhecer a corrupção como tendo um caráter fenomenológico com inúmeras causas de fomento. Dentre as diversas possibilidades para a ocorrência de fenômenos corruptivos, é possível destacar a corrupção ocorrida em licitações e contratos públicos como sendo de especial relevância. Isso porque, ao exercer o dever de implementar políticas elaboradas para salvaguardar direitos e garantias fundamentais constitucionalmente asseguradas, o Estado necessita realizar compras e contratar serviços.

A Constituição Federal¹⁰⁹, em seu artigo 37, inciso XXI, determina a necessidade de realização de licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações. No entanto, o alto grau de discricionariedade dos funcionários públicos encarregados de elaborar os editais dos certames licitatórios e os contratos administrativos e de verificar o preenchimento dos requisitos pelos licitantes vencedores torna esse um ambiente propício para a ocorrência de corrupção. A falta de um controle consistente, principalmente por meio da publicidade e da transparência no transcorrer do certame, é um dos fatores que contribuem para que atos fraudulentos sejam normalizados e rotineiros entre os integrantes dos esquemas.¹¹⁰

¹⁰⁸RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal n. 70069984433. Relator: Aristides Pedrosa de Albuquerque Neto, 23 nov. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, 10 fev. 2017. Acórdão. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70069984433&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 18 set. 2021.

¹⁰⁹BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

¹¹⁰JUSTEN FILHO, Marçal. A repressão penal a infrações em licitações e contratações administrativas: considerações introdutórias. In: BREDA, Juliano (coord.). **Crimes de licitação e contratações públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 15.

A partir disso, a moralidade administrativa e a transparência na gestão pública ganham relevância. Por isso, no capítulo seguinte, será mais bem explicado o funcionamento das licitações para as compras e contratações públicas, o significado e a importância da moralidade e da transparência na administração pública, além de como a licitação pode servir de ferramenta para o controle desses dois princípios, de modo a evitar a ocorrência de corrupção nesses casos.

3 AS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL E SEU PAPEL NO ÂMBITO DA MORALIDADE E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVAS: MARCOS REGULATÓRIOS

3.1 SIGNIFICADO DA MORALIDADE PÚBLICA E DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O princípio da moralidade tem sua previsão expressa no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.¹¹¹ Segundo a redação do dispositivo, “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”.

A moralidade é encontrada, de forma implícita, nas constituições brasileiras anteriores à de 1988. Fábio Pallaretti Calcini cita como exemplo as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda Constitucional de 1969. Nessas Cartas, exigia-se que a probidade administrativa fosse respeitada pelo presidente da República.¹¹²

Segundo Márcia Noll Barboza, a alusão à moralidade pode ser observada em legislações anteriores à Constituição de 1988. Nelas, compreendia-se a moralidade como um dever de disciplina interna a ser seguido pela administração pública, ou seja, ela estava ligada à noção de boa gestão, e sua observação era de especial importância no campo da discricionariedade do administrador.¹¹³ Entretanto, apesar dessas menções implícitas, Marcus Vinicius Ribeiro Cunha defende que “o marco principal em termos de força normativa e importância dogmática para o princípio da moralidade veio com sua positivação na Carta de 1988”.¹¹⁴

Ricardo Marcondes Martins leciona que

No texto da Constituição brasileira de 1988 encontram-se duas referências expressas ao *princípio da moralidade administrativa*. A primeira está no inciso LXXIII do

¹¹¹BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

¹¹²CALCINI, Fábio Pallaretti. Princípio da moralidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 190.

¹¹³BARBOZA, Márcia Noll. **O princípio da moralidade administrativa**: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 97.

¹¹⁴CUNHA, Marcus Vinicius Ribeiro. **Princípio da moralidade administrativa**: por uma definição de parâmetros hermenêuticos sensíveis ao pluralismo e à segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2017. p. 89.

artigo 5º, concernente à ação popular. O constituinte alargou sensivelmente o objeto dessa garantia constitucional: ela visa a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e – trata-se de objeto autônomo – à *moralidade administrativa*. A segunda está no *caput* do artigo 37, dispositivo que arrola os princípios regentes da administração pública. Esta deve obedecer – é texto expresso – ao *princípio da moralidade*.¹¹⁵ (Grifos do autor.)

A Constituição menciona, no artigo 5º, inciso LXXIII, que qualquer cidadão poderá propor ação popular para anular ato lesivo à moralidade administrativa. A legislação que regulamenta a ação a ser proposta nesses casos é a Lei nº 4.717, de 1965¹¹⁶, que muito embora não mencione expressamente o termo “moralidade”, abarque tal noção no controle do desvio de finalidade.¹¹⁷

A moralidade também é mencionada no artigo 14, § 9º, da Constituição. Esse dispositivo determina que Lei Complementar deve estabelecer os casos de inelegibilidade e os prazos de uma cessação, a fim de que seja protegida a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e a legitimidade das eleições contra as influências do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego, tanto na administração direta, quanto na indireta.

Além da previsão do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988¹¹⁸, o § 4º igualmente determina a necessária obediência à moralidade. Segundo a redação do dispositivo: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Também é possível encontrar na Constituição algumas menções a expressões que se ligam à moralidade nos artigos 12, inciso III; 15, inciso V; 55, inciso II, § 1º; 73, § 1º, inciso II; 85, inciso V; 97, § 10, inciso III, 119, inciso III; e 120, inciso III. É possível perceber, portanto, que a moralidade serve como baliza para a atividade da administração pública, de modo a garantir ao administrado um direito subjetivo ao controle dos atos públicos.¹¹⁹

¹¹⁵MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da moralidade administrativa. In: PIRES, Luiz Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coords.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 305.

¹¹⁶BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a Ação Popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

¹¹⁷CALCINI, Fábio Pallaretti. Princípio da moralidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 190.

¹¹⁸BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

¹¹⁹ZOCKUN, Carolina Zancaner. Princípio da moralidade: algumas considerações. In: PIRES, Luiz Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coords.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 38.

A lesão à moralidade constitui uma forma de improbidade administrativa, como se extrai da Lei nº 8.429, de 1992.¹²⁰ Porém, deve-se observar que o conceito de improbidade é mais amplo que o de moralidade. Nesse sentido, Manoel Messias Peixinho ensina que a imoralidade é a ofensa à boa-fé, à igualdade e à lealdade, enquanto a improbidade é a lesão não só da moralidade, mas também da legalidade.¹²¹

Segundo lição de Ricardo Marcondes Martins,

Moral adveio do adjetivo latino *moralis*, e significa “relativo aos costumes”. A etimologia pode levar o intérprete apressado a extrair o conteúdo da moralidade administrativa da *prática administrativa*. [...] A *moralidade administrativa* imputa essas regras éticas à Administração Pública: não diz respeito àquilo que se costuma fazer, mas àquilo que se espera que se faça, tendo em vista o juízo objetivo da sociedade sobre o *certo* e o *honesto*.¹²² (Grifos do autor.)

Celso Antonio Bandeira de Mello advoga que a moralidade determina que a atuação da administração pública deve ser regida pela sinceridade e austeridade para com os seus administrados. Ou seja, a administração deve proceder com lealdade e boa-fé, operando de acordo com princípios éticos.¹²³

De acordo com Marcus Vinicius Ribeiro Cunha, o princípio da moralidade é “um mandamento de correção moral no trato com a *res publica*, com os demais agentes públicos e com os administrados, voltado a efetivar a busca pelo atendimento do interesse público no desempenho da função administrativa”. Ou seja, o dito princípio deve ser respeitado tanto por agentes públicos, quanto por particulares que se relacionam com a administração pública.¹²⁴

Para Costa Machado, o princípio da moralidade determina um dever ético obrigatório ao administrador, de modo a limitar a sua conduta não apenas pelo princípio da legalidade, mas também pela análise da finalidade social do ato, visto que um ato pode ser lícito, mas não ser ético.¹²⁵ No mesmo sentido, Carlos Ari Sunfeld constata que o princípio da moralidade

¹²⁰BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

¹²¹PEIXINHO, Manoel Messias. Princípios constitucionais da administração pública. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. p. 533.

¹²²MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da moralidade administrativa. In: PIRES, Luiz Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coords.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 320-321.

¹²³MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 122-123.

¹²⁴CUNHA, Marcus Vinicius Ribeiro. **Princípio da moralidade administrativa**: por uma definição de parâmetros hermenêuticos sensíveis ao pluralismo e à segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2017. p. 77.

¹²⁵MACHADO, Costa. Constituição Federal interpretada. São Paulo: Manole, 2012. p. 251.

impede que o Estado pratique comportamentos que sejam contrários aos padrões éticos da sociedade.¹²⁶

É possível considerar o princípio da moralidade administrativa como o de maior relevância para a administração. Isso porque, conforme Ives Gandra da Silva Martins, é o que torna confiável a atuação da administração pública para a sociedade.¹²⁷

De acordo com Cármen Lúcia Antunes Rocha,

O acatamento do princípio da moralidade pública dá-se pela qualidade ética do comportamento virtuoso do agente que encarna, em determinada situação, o Estado Administrador, entendendo-se tal virtuosidade como a conduta conforme a natureza do cargo por ele desenvolvida, dos fins buscados e consentâneos com o Direito, e dos meios utilizados para o atingimento destes fins.¹²⁸

A atuação da administração pública deve ser pautada segundo o princípio da moralidade administrativa, de modo que é considerada ilícita a conduta do administrador que seja praticada em violação a tal mandamento.¹²⁹ Assim, no exercício da função pública deve ser respeitado não apenas o princípio da legalidade, mas também os princípios éticos decorrentes da moralidade, tais como o da razoabilidade e da justiça.¹³⁰

Segundo se extrai da Constituição Federal de 1988¹³¹, a moralidade administrativa é um pressuposto de validade dos atos praticados pela administração pública. Dessa forma, o administrador deve analisar não apenas a conveniência, a oportunidade e a justiça dos atos, como também precisa saber diferenciar a honestidade da desonestidade.¹³²

Além da obediência ao princípio da moralidade administrativa, a administração pública também deve primar pela obediência ao dever imposto pelo princípio da transparência, de modo que os cidadãos possam realizar o controle dos atos realizados pelos gestores públicos. A administração pública tem a obrigação de divulgar o máximo de informações que digam

¹²⁶SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 166.

¹²⁷MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O princípio da moralidade no direito tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 17-20.

¹²⁸ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 193.

¹²⁹RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. O princípio da moralidade no direito tributário. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **O princípio da moralidade no direito tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 129.

¹³⁰MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 772.

¹³¹BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

¹³²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 21.

respeito ao interesse público, cumprindo, assim, o seu dever de informar, e garantindo o direito dos cidadãos de serem informados.¹³³

O controle social das atividades realizadas pela administração pública está subordinado à disponibilização das informações por parte desta. Então, para dar efetividade ao princípio da transparência, o Estado deve conferir eficácia ao preceito constitucional do princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.¹³⁴

Angela Maria Furtado Arruda leciona que a fiscalização e o controle dos atos praticados pela administração pública são direitos da sociedade civil. De outra banda, o ordenamento jurídico determina ao administrador público o dever de prestar contas e dar transparência dos atos praticados. Esse dever é realizado por meio da transparência, que pode ser por comunicação e divulgação de metas, resultados, formas de aplicação dos recursos públicos, entre outros.¹³⁵

Expõe Anderson Sant'Ana Pedra:

A transparência administrativa tem embasamento em valores materiais de legitimidade da atuação estatal compatível com o Estado Democrático de Direito e possui estrita vinculação aos deveres de boa-fé e de lealdade, aos vetores ético-jurídicos emanados dos princípios da moralidade, da imparcialidade e da impessoalidade e ao próprio republicanismo, afinal, numa *res publica* todos devem ser devidamente informados sobre o que ocorre na sua gestão.¹³⁶ (Grifos do autor.)

O princípio da transparência pode ser considerado, de acordo com Murat Jashri e Islam Pepaj, como um mecanismo para dar legitimidade à administração, de forma a estabelecer a confiança recíproca entre o governo e os cidadãos. A transparência é um requisito fundamental para a integridade das instituições públicas, sendo, por isso, considerado um

¹³³SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória. Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 52.

¹³⁴SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória. Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 52.

¹³⁵ARRUDA, Angela Maria Furtado. **Resultado da análise das prestações de contas dos municípios do Estado do Ceará na visão do Tribunal de Contas dos municípios.** Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62310/1/2008_dis_amfarruda.pdf. Acesso em: 20 maio 2022. p. 30.

¹³⁶PEDRA, Anderson Sant'Ana. Capítulo II – dos princípios. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 111.

dever das autoridades tornar públicas as informações relativas às atividades da administração.¹³⁷

É possível empregar o termo “transparência” para aludir à busca por um estado de clareza, compreensão ou entendimento dos fatos. Em outro sentido, pode-se referir à transparência como lisura, ou seja, uma postura íntegra e honesta na prática das ações.¹³⁸

De acordo com Ana Flávia Messa,

O termo “transparência” vem do latim *transparentia*, relacionado ao verbo *transparere*, que significa mostrar a luz através, deixar a luz atravessar, formado por *trans*, “através”, mais *parere*, “aparecer, chegar à vista”. É o que deixa transparecer, mostrar-se, característica de algo que é, ou não, disfarçado, revelar, deixar claro aquilo que existe, que aparece, revela o que pensa.¹³⁹ (Grifos do autor.)

Por meio da transparência administrativa, possibilita-se ao administrado participar da atuação da gestão pública não somente de forma passiva, mas colaborando nas decisões.¹⁴⁰ Além disso, a transparência implica a disponibilização de dados para acesso aos cidadãos, de modo que eles consigam participar e fiscalizar a gestão pública e, com isso, aumentar a democratização das decisões.¹⁴¹

A transparência administrativa se refere à aplicação, no âmbito da administração pública, de um conjunto de significados do termo “transparência”. Nesse sentido, Ana Flávia Messa explica:

Nesta operação, pode-se analisar o tema, de acordo com a doutrina, de duas formas: a) material: levam-se em conta os diversos significados do termo transparência, e sua aplicação no âmbito da Administração Pública; neste sentido, pode-se afirmar que a transparência significa clareza e lisura no agir administrativo; b) finalística: analisam-se as finalidades da transparência diante das diversas perspectivas assumidas no contexto da Administração Pública.¹⁴²

¹³⁷JASHRI, Murat; PEPAJ, Islam. **The role of the principle of transparency and accountability in public administration**. Acta Universitatis Danubius, v. 10, p. 60-69, 2018. Disponível em: <https://journals.univ-danubius.ro/index.php/administratio/article/view/5038/4717>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 61-62.

¹³⁸MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 41-42.

¹³⁹MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 40.

¹⁴⁰MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 38.

¹⁴¹ERKKILÄ, Tero. **Transparency in public administration**. Helsinki: Department of Political and Economic Studies, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1404>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 2.

¹⁴²MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 43-44.

No aspecto material, o significado de transparência administrativa é a clareza nos atos da administração pública, ou seja, permitir que a sociedade compreenda e acompanhe as ações praticadas pelo gestor público. Isso inclui, mas não se restringe, à divulgação dos meios utilizados para alcançar certa finalidade pública, os resultados obtidos com o emprego do dinheiro público, entre outras. Já no aspecto finalístico, a transparência é tida como uma qualidade da prática administrativa, uma ferramenta de boa gestão, visto que é uma técnica para diminuir os riscos da ocorrência da prática de corrupção, de modo a possibilitar uma melhor qualidade dos serviços públicos prestados. Além disso, nesse aspecto finalístico, é possível mencionar três dimensões da transparência: a) política (como a realização de ações públicas voltadas a dar visibilidade à gestão pública; b) jurídica (garantir a divulgação das informações por meio dos procedimentos previstos em lei); c) econômica (redução de desigualdade no acesso à informação, para possibilitar que os interesses entre os agentes econômicos sejam mais bem alinhados).¹⁴³

Para Franklin Brasil Santos e Kleberon Roberto de Souza, a administração pública “deve adotar ações de transparência quanto a seus programas, ações, projetos, obras, decisões, orçamentos, competências e estrutura organizacional, despesas, transferências de recursos financeiros e resultados”, para que a direção dos órgãos e demais colaboradores procedam com maior responsabilidade e eficiência ao desempenharem as suas funções. Ou seja, uma gestão transparente induz os administradores a que ajam de acordo com os princípios norteadores da administração pública.¹⁴⁴

Segundo leciona Angela Maria Furtado Arruda,

Quanto mais bem informado estiver o cidadão, melhores condições terá de participar, acompanhar, verificar as falhas, cobrar eficiência, fiscalizar a regularidade e usar os meios de controle postos à sua disposição para combater o abuso do poder e a corrupção. Somente conhecendo as formas de agir da Administração Pública poderá haver participação popular e, em decorrência, o controle social.¹⁴⁵

Conforme Murat Jashri e Islam Pepaj, a transparência na gestão possui grande impacto nos processos de reforma da administração pública, aumentando os níveis de eficiência,

¹⁴³MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 44.

¹⁴⁴SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 280.

¹⁴⁵ARRUDA, Angela Maria Furtado. **Resultado da análise das prestações de contas dos municípios do Estado do Ceará na visão do Tribunal de Contas dos municípios**. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62310/1/2008_dis_amfarruda.pdf. Acesso em: 20 maio 2022. p. 31.

efetividade e capacidade de resposta aos cidadãos, elementos esses que compõem a ideia de boa administração. Ademais, a transparência promove o aumento da confiança da população na administração pública e no sistema democrático, pois permite maior controle contra a malversação e a corrupção na gestão administrativa, protegendo melhor o interesse público e os direitos dos cidadãos.¹⁴⁶

A melhora da efetividade da transparência, como destaca Rodrigo Monteiro da Silva,

tem o condão, também, de elevar o combatido nível de legitimidade da Administração Pública perante a sociedade em geral. A transparência administrativa pode ser vista como uma via de mão dupla, eis que não se situa, apenas, como instrumento voltado ao aperfeiçoamento do controle popular, mas, também, como relevante papel de valorização da própria Administração Pública. Uma Administração Pública transparente exala legitimidade e é percebida pela sociedade em geral de modo amplamente positivo.¹⁴⁷

A transparência é tornar visível a atividade administrativa, isto é, o estabelecimento de etapas para dar visibilidade aos planos, regramentos, processos e atos da administração pública. Os passos que devem ser estabelecidos para isso, segundo Ana Flávia MESSA, são: a) expansão eletrônica (aumentar um governo eletrônico, que possibilite o acesso dos cidadãos); b) expansão participativa (transformar os cidadãos em agentes ativos na gestão dos bens públicos); c) expansão da responsabilidade (ampliar a responsabilidade dos administradores nos processos de prestação de contas, de modo que se torne possível acompanhar a atuação da administração pública e, com isso, reduzir a diferença informacional dos cidadãos e aumentar o controle da sociedade sobre a administração pública); d) expansão da anticorrupção (implementar elementos de prevenção e repressão para o controle da corrupção, não apenas por esforços de instituições oficiais, mas também com a colaboração da sociedade civil).¹⁴⁸

Marília Mendonça Morais Sant'Anna esclarece que

A necessidade de participação do cidadão na tomada de decisões administrativas deve estar atrelada ao acesso a todas as informações da Administração Pública e estas devem ser claras, a menos técnica possível, do contrário cria-se uma espécie de assimetria de dados: de um lado, o Poder Público possuidor de todos os dados e informações e, de outro, o cidadão, chamado a participar, mas sem um completo

¹⁴⁶JASHRI, Murat; PEPAJ, Islam. The role of the principle of transparency and accountability in public administration. *Acta Universitatis Danubius*, v. 10, p. 60-69, 2018. Disponível em: <https://journals.univ-danubius.ro/index.php/administratio/article/view/5038/4717>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 61.

¹⁴⁷SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória. Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 68.

¹⁴⁸MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 78-79.

esclarecimento ou uma compreensão plena. Ocorrendo retenção de dados ou mesmo quando a informação não tem “qualidade”, seja por ser imprecisa, obscura ou excessivamente técnica, dificulta-se o raciocínio político do povo. Somente o acesso pleno à informação pública coloca o indivíduo na condição de cidadão participante das decisões e/ou ações da Administração Pública e aí se revela a força do princípio da publicidade, através da transparência administrativa, para a concretização da democracia.¹⁴⁹

Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988¹⁵⁰ impõe o dever de dar transparência aos atos administrativos, também garante ao cidadão o direito de acesso à informação. Dispõe o seu artigo 5º, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”, fazendo a ressalva para aquelas informações cujo sigilo “seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Sobre esse aspecto, Anderson Sant’Ana Pedra leciona que

O direito fundamental à informação destaca-se em três pontos: (i) o direito de informar, ou seja, a liberdade de transmitir informações; (ii) o direito de ser informado, ou seja, o direito (liberdade) de buscar as informações e de não ser impedido; e (iii) o direito de ser informado, a versão positiva do direito de informar, de ser mantido informado pelos meios de comunicação disponíveis pela Administração Pública.¹⁵¹ (Grifos do autor.)

No entanto, Airton Cerqueira-Leite Seelaender diz que é preciso considerar algumas questões quanto ao acesso à informação. Trata-se da existência de tecnocracia, pois falta conhecimento ao cidadão comum para compreender dados técnicos específicos; e da distorção ou contenção de dados realizada pelos meios de comunicação, realizada, muitas vezes, para beneficiar interesses de agentes políticos e econômicos.¹⁵²

Assim, para que ocorram efetivos controle e participação, é necessário que a população tenha acesso qualificado às informações públicas. Nesse sentido, Dionelo Zella Zielinski

¹⁴⁹SANT’ANNA, Marília Mendonça Morais. **Transparência e controle da administração pública: limites e possibilidades no cenário brasileiro.** Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23131/Marilia%20Mendonca%20Morais%20Sant%20Ana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 13.

¹⁵⁰BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

¹⁵¹PEDRA, Anderson Sant’Ana. Capítulo II: dos princípios. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 113.

¹⁵²SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Democratização pelos “mass media”? O direito de ser informado e os limites fáticos à sua plena eficácia. In: LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (orgs.). **Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Muller.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p. 70-71, 77.

ensina que a Lei nº 12.527, de 2011¹⁵³ (Lei de Acesso à Informação), tem como fim “promover a transparência pública e fomentar o controle social, este último entendido como participação do cidadão na gestão pública”.¹⁵⁴

Dessa forma, a Lei de Acesso à Informação foi editada com o objetivo de dar efetividade à ideia constitucional de transparência administrativa do artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta Magna. Nessa direção, o novo diploma normativo tratou acerca dos comportamentos que a administração pública deve adotar para garantir o direito de acesso às informações.¹⁵⁵

Dispõe o artigo 3º da Lei nº 12.527, de 2011¹⁵⁶, que os procedimentos por ela previstos visam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Para tanto, devem ser obedecidas as diretrizes descritas nos incisos: I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e V – desenvolvimento do controle social da administração.

Conforme determina o artigo 5º do mesmo diploma normativo, é dever do Estado atuar de maneira a garantir o direito de acesso à informação, que deve ser realizado por meio de procedimentos objetivos e céleres, com transparência, além de linguagem clara e acessível. Ademais, o artigo 6º define que “cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar: I – gestão transparente da informação, proporcionando amplo acesso a ela e sua divulgação”. Além da gestão, é dever do órgão ou da entidade a proteção da informação, de modo a garantir a sua disponibilidade, autenticidade e integridade.¹⁵⁷

¹⁵³BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

¹⁵⁴ZIELINSKI, Dioleno Zella. **Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability societal.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, Paraná, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37963>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 41.

¹⁵⁵PEDRA, Anderson Sant’Ana. Capítulo II: dos princípios. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 113.

¹⁵⁶BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

¹⁵⁷BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº

Ainda, a Lei de Acesso à Informação traz, no artigo 8º, as informações mínimas que devem ser divulgadas:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).¹⁵⁸

Apenas a publicação em Diário Oficial, segundo Marília Mendonça Sant’Anna, “não é suficiente para sua publicidade com efeitos *erga omnes*, pelo menos na forma exigida pela Lei Complementar 131/2009 e pela Lei 12.527/2011”.¹⁵⁹ Isso porque, segundo o disposto nessas legislações, deve o agente público realizar a publicação do contrato no Diário Oficial e nos portais eletrônicos da transparência, pois, caso contrário, estará descumprindo o dever imposto pela lei, e deverá ser responsabilizado.

Pedro Sant’Ana Pedra faz um panorama das inovações trazidas pela lei:

A Lei nº 12.527/2011 traz importantes princípios, regras e definições, destacando: (i) transparência é a regra, e o sigilo é a exceção (art. 3º, I); (ii) *transparência ativa* com a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (art. 3º, II e art. 8º); (iii) garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (art. 5º); (iv) imposição quanto à

8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

¹⁵⁸BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

¹⁵⁹SANT’ANNA, Marília Mendonça Moraes. **Transparência e controle da administração pública:** limites e possibilidades no cenário brasileiro. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em:

<https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23131/Marilia%20Mendonca%20Morais%20Sant%20Anna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 53.

utilização de todos os meios e instrumentos legítimos que dispuser a Administração, para facilitar a divulgação, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (art. 8º, *caput* e §2º); a máxima e efetiva transparência das atividades estatais objetiva também reduzir os índices de corrupção na Administração Pública, bem como contribuir para a melhoria de seu desempenho e consequente aperfeiçoamento; (v) criação de serviço de informação ao cidadão (art. 9º); (vi) acesso à informação de forma facilitada, apenas devendo constar no requerimento a especificação do pedido e a identificação do requerente, não podendo a Administração fazer exigências que inviabilizem a solicitação (art. 10, §1º); (vii) tipifica algumas condutas ilícitas como ato de improbidade (art. 32, §2º).¹⁶⁰ (Grifos do autor.)

Nesse contexto, o princípio da publicidade tem como função amparar o princípio da transparência, concretizando a possibilidade de as atividades preconizadas pela administração pública serem fiscalizadas pela população. Ou seja, o princípio da publicidade “tem como desiderato assegurar transparência na gestão pública, pois o administrador público não é dono do patrimônio de que ele cuida, sendo mero delegatário da gestão dos bens da coletividade”.¹⁶¹

Segundo Franklin Brasil Santos e Kleberon Roberto de Souza, o princípio da publicidade, previsto expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988¹⁶², determina ser obrigatória a divulgação ampla dos atos administrativos, como meio de efetivação da transparência e de reprimir condutas abusivas, fraudulentas e corruptivas. Assim, “a transparência estatal é uma condição para a garantia dos direitos do cidadão em face do Estado”.¹⁶³

No entanto, conforme leciona Marília Mendonça Sant’Anna,

a transparência não é realizada por qualquer forma de divulgação da informação. Seu cumprimento depende de que a exteriorização da informação cumpra suas diversas finalidades com o maior alcance possível. Logo, é devida a realização efetiva da publicidade, que imprime exteriorização e eficácia aos atos da administração, mas que também, e principalmente, se oriente no sentido de aproximar a sociedade do Estado, pela participação, mediante o livre acesso ao maior volume de informação, sobretudo daquelas informações referentes à

¹⁶⁰PEDRA, Anderson Sant’Ana. Capítulo II: dos princípios. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 113-114.

¹⁶¹SANT’ANNA, Marília Mendonça Morais. **Transparência e controle da administração pública: limites e possibilidades no cenário brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23131/Marilia%20Mendonca%20Morais%20Sant%20Anna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 51-52.

¹⁶²BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

¹⁶³SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 111.

administração do patrimônio público, realização de programas governamentais e prestação de serviços públicos.¹⁶⁴

A publicidade é considerada um requisito de eficácia dos atos administrativos que produzam efeitos externos ou sejam onerosos ao patrimônio público. Isso quer dizer que o ato administrativo produzirá efeitos apenas após ser publicado, permitindo o conhecimento pela população.¹⁶⁵

A publicidade vincula-se ao dever de lealdade e veracidade da administração pública. Isso significa, de acordo com Rodrigo Monteiro da Silva, que “não basta a oferta formal da informação de modo a buscar o atendimento às regras que exigem uma Administração Pública transparente, sem a possibilidade de gerar um condicionante de entendimento do receptor da mensagem, ou seja, o cidadão”.¹⁶⁶

A informação publicizada precisa ser tempestiva e prospectiva. Isto é, para que seja possível uma maior participação dos cidadãos, as informações necessárias devem ser disponibilizadas de forma contínua e ininterrupta enquanto ocorrem os processos decisórios. Além disso, a administração pública deve promover a transparência em relação às ações futuras, principalmente sobre atos e contratos que podem produzir efeitos futuros.¹⁶⁷

Na “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira – Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra”, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico trouxe como recomendação

Introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão público. Essa informação facilitaria a otimização

¹⁶⁴SANT’ANNA, Marília Mendonça Morais. **Transparência e controle da administração pública: limites e possibilidades no cenário brasileiro.** Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23131/Marilia%20Mendonca%20Morais%20Sant%20Anna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 54.

¹⁶⁵SANT’ANNA, Marília Mendonça Morais. **Transparência e controle da administração pública: limites e possibilidades no cenário brasileiro.** Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23131/Marilia%20Mendonca%20Morais%20Sant%20Anna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 53.

¹⁶⁶SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória. Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 55.

¹⁶⁷SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória. Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em: 22 maio 2022. p. 70.

do poder de compra dos órgãos federais e ao mesmo tempo possibilitaria o monitoramento e o controle sobre os processos.¹⁶⁸

No entanto, a transparência administrativa, conforme Anderson Sant’Ana Pedra, “não se limita ao cumprimento do dever de publicidade administrativa ou ao direito de acesso a determinada informação”. Isso porque a transparência tem como finalidade “conferir clareza, de forma tempestiva, às informações divulgadas pela Administração Pública, servindo de instrumento de um direito subjetivo público que impõe à Administração Pública o dever de materialização de um direito”.¹⁶⁹

Segundo lição de Wallace Paiva Martins Júnior, o conceito de transparência administrativa extrapola o âmbito da publicidade. Ao realizar uma análise sistemática do sistema jurídico brasileiro, é possível constatar que a publicidade, a motivação e a participação popular são subprincípios da transparência.¹⁷⁰

A transparência administrativa compreende uma publicidade qualificada, isto é, não apenas formal, visto que não é um fim em si mesma. Ela deve ser efetiva e material, no sentido de ser uma forma apropriada para que sejam alcançadas as finalidades que dizem respeito ao interesse público.¹⁷¹

A publicidade é, de acordo com Wallace Paiva Martins Júnior, “o primeiro estágio da transparência administrativa, ao permitir o conhecimento e o acesso; porém, avança sobre os tributos dados por aquela, viabilizando outras funções mais complexas e, igualmente, derivadas desta”. Ou seja, muito embora tenha ocorrido uma enorme evolução em relação à publicidade, deve-se renunciar uma concepção restritiva da transparência, pois esta vai além da mera disponibilização de informações relativas a atos administrativos.¹⁷²

Segundo Rodrigo Monteiro da Silva, a promoção de uma transparência efetiva pela administração pública tem como objetivo a diminuição da ocorrência de corrupção, além de

¹⁶⁸OCDE. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da Administração Pública Federal**

Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. França: OECD, 2011. Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022. p. 38.

¹⁶⁹PEDRA, Anderson Sant’Ana. Capítulo II: dos princípios. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 110.

¹⁷⁰MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 37.

¹⁷¹PEDRA, Anderson Sant’Ana. Capítulo II: dos princípios. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 110-111.

¹⁷²MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 37.

propiciar a melhora do desempenho da gestão pública.¹⁷³ Para que a transparência administrativa possa ser concretizada, e buscando coibir fraudes e atos irregulares, além de procurar a melhora de seu desempenho, a administração pública deve promover uma administração dialógica. Isso implica estimular a participação da população em audiências e consultas públicas, buscar ouvir pesquisadores e Conselhos Profissionais, promover canais de ouvidoria etc., para reduzir a assimetria informacional entre a administração pública e os cidadãos, principalmente quando os atos dizem respeito a contratações públicas.¹⁷⁴

As licitações devem ser realizadas por meio de procedimentos que garantam o cumprimento dos princípios norteadores da administração pública, principalmente a moralidade e a transparência. Por essa razão, o tópico seguinte tratará sobre as licitações públicas como instrumentos de controle dos princípios da moralidade e transparência, por meio da análise da legislação específica.

3.2 A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DA MORALIDADE PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Licitação é, de acordo com definição do Tribunal de Contas da União, um “procedimento formal em que a Administração Pública convida, por meio de condições estabelecidas em ato próprio [...], empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”. Ainda, de acordo com o órgão, a licitação tem como objetivo cumprir o princípio constitucional da isonomia e eleger a proposta que seja mais vantajosa para o interesse público.¹⁷⁵

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988¹⁷⁶ institui a obrigatoriedade da realização de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações:

¹⁷³SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da administração pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 173-174.

¹⁷⁴PEDRA, Anderson Sant’Ana. Capítulo II: dos princípios. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 111.

¹⁷⁵BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 5 abr. 2021.

¹⁷⁶BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

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

Assim, de acordo com Anderson Sant’Ana Pedra, o princípio constitucional da obrigatoriedade de licitar, previsto no artigo 37, inciso XXI, faz homenagem ao princípio da impessoalidade. Dessa forma, a Constituição institui a obrigação de as contratações realizadas pela administração pública ocorrerem por meio de processos de licitação pública, de forma que seja assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes.¹⁷⁷

Marçal Justen Filho ensina:

Pode-se afirmar que a licitação é um instrumento jurídico destinado a reduzir a irracionalidade na produção das decisões administrativas sobre contratações administrativas. O Direito reconhece os limites do conhecimento humano e o risco de decisões incorretas na gestão dos recursos públicos. A licitação é uma solução jurídica para impedir decisões apressadas, mal planejadas e impulsivas – defeitos que são inerentes ao processo decisório. O agente administrativo é um ser humano, sujeito a falhas em suas escolhas. A licitação reduz a autonomia do agente administrativo precisamente para limitar a amplitude dos riscos de equívocos.¹⁷⁸

Portanto, a licitação é uma ferramenta utilizada para que não ocorra a arbitrariedade nas contratações. Por isso, o ato convocatório deve ser claro e objetivo, de modo que seja respeitado o princípio da isonomia entre os interessados. Ao mesmo tempo, a licitação objetiva escolher a proposta mais vantajosa para a administração pública, tendo em vista a gestão eficiente dos recursos públicos.¹⁷⁹

Na redação original do artigo 37 da Constituição Federal, estava previsto um regime único de licitação, aplicado a todas as entidades da administração pública. Nesse contexto, a Lei nº 8.666, de 1993¹⁸⁰, foi editada trazendo normas gerais do regime único. Porém, a

¹⁷⁷PEDRA, Anderson Sant’Ana. Capítulo II: dos princípios. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 83.

¹⁷⁸JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 87.

¹⁷⁹JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 90;93.

¹⁸⁰BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

Emenda Constitucional nº 19, de 1998¹⁸¹, modificou a previsão constitucional e previu um regime licitatório diferente para empresas estatais, regulamentado através de lei.¹⁸²

Em abril de 2021, entrou em vigor a Lei nº 14.133, de 2021¹⁸³, que trouxe novos dispositivos legais sobre licitações. A nova legislação, que ficou conhecida como Nova Lei de Licitações, inovou em diversos dispositivos, substituindo substancialmente as previsões constantes na antiga Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, a nova lei unificou, em um só diploma, as Leis nº 10.520, de 2002¹⁸⁴ (Lei do Pregão), e nº 12.462, de 2011¹⁸⁵ (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas).

O artigo 1º da nova lei dispõe que as normas gerais de licitação e contratação são obrigatórias para a administração direta, autárquica e fundacional da União, estados, Distrito Federal e municípios. Isso quer dizer que a lei abrange os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário – quando esses desempenharem a função administrativa –, os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela administração pública. Porém, de acordo com o §1º do mesmo artigo, a lei deixa explícito que não estão abrangidas as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que permanecem regidas pela Lei nº 13.303, de 2016.¹⁸⁶

Os objetivos buscados com o processo licitatório, segundo o artigo 11 da Lei nº 14.133 de 2021, são assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública, respeitar o princípio da isonomia entre os licitantes, evitar contratações com preços incompatíveis ou superfaturados, e promover o desenvolvimento nacional sustentável.¹⁸⁷ A vantagem referida pode ser caracterizada, segundo Marçal Justen Filho, como

¹⁸¹BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Constituição Federal de 1988. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

¹⁸²JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei 8.666/1993. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 14-15.

¹⁸³BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

¹⁸⁴BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Lei do Pregão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

¹⁸⁵BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

¹⁸⁶BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Estabelece o estatuto jurídico da empresa pública, da empresa de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

¹⁸⁷BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.¹⁸⁸

Franklin Brasil Santos e Kleberon Roberto de Souza explicam que uma das funções do Estado é a promoção do bem comum e que, para que isso seja possível, é necessário buscar bens e serviços no mercado.¹⁸⁹ A compra geralmente é precedida de três fases, começando pelo planejamento da contratação, seguida pela seleção do fornecedor, e finalizada com a gestão do contrato.¹⁹⁰

A lei estabelece, em seu artigo 5º, os princípios que devem ser observados nas licitações e contratos. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficiência, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

Ainda, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 5º, está proibido de participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato, o agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante que possa ter conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego. Por sua vez, o § 2º determina que as vedações do artigo 5º estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

No que toca à moralidade administrativa, leciona Marçal Justen Filho que se trata de princípio cujo conteúdo não é específico, de modo que não há como ser explicado de forma exhaustiva. Porém, ao interpretar a legislação, é possível extrair que deve o administrador agir com honestidade e seriedade nos procedimentos de licitação e contratação públicas. Dessa forma,

¹⁸⁸JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 94.

¹⁸⁹SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 43-44.

¹⁹⁰BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Relatório de Levantamento nº 008.759/2013-8. Relatora: Min. Ana Arraes, 21 maio 2014. **Ata Eletrônica 17**, 30 maio 2014. Acórdão. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/49867916>. Acesso em: 15 abr. 2021.

é obrigatório o respeito à moralidade administrativa. Em nenhuma hipótese a conduta adotada pela Administração ou pelo particular poderá ofender os valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico. Sob esse enfoque é que se interpreta o princípio da moralidade. A ausência de disciplina legal não autoriza o administrador ou o particular a uma conduta ofensiva à ética e à moral. A moralidade soma-se à legalidade. Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida.¹⁹¹

A violação do princípio da moralidade em ato ou procedimento licitatório, caso seja praticada por um agente administrativo, tem como consequência a sua nulidade. Ademais, caso tal violação ocorra pelo particular, e isso ocasionar o comprometimento da lisura do certame licitatório, este será invalidado. Isso porque tanto o agente público quanto o particular têm o dever de obedecer ao princípio da moralidade na execução do contrato, ou seja, “isso significa cumprir as próprias obrigações e os demais deveres impostos e exercitar os poderes e os direitos sem obtenção de vantagens indevidas”. Deve-se atentar, no entanto, que os atos que não forem eivados de vício devem ser preservados.¹⁹²

Em decisão no Recurso Especial nº 14.868/RJ¹⁹³, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça considerou nulo de pleno direito o contrato administrativo realizado entre a Petrobrás e a Paulipetro Consórcio, devido à evidente violação à moralidade administrativa. No caso concreto, reconheceu-se que faltavam ao ato administrativo todos os elementos necessários para a sua caracterização, tendo sido este praticado com desvio de finalidade, por agente incapaz, adotada forma imprópria (não prevista em lei) e sem o consentimento do Estado.

Assim, para Marçal Justen Filho, além dos princípios da legalidade e da moralidade, também deve ser respeitado, via de regra, o princípio da publicidade, que tem como fim garantir a transparência administrativa. Dessa forma, o administrador deve “atuar de modo transparente, levando ao conhecimento público as propostas, os modos de satisfação concreta das necessidades e assim por diante”, possibilitando a fiscalização da regularidade da atuação estatal.¹⁹⁴

¹⁹¹JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 137.

¹⁹²JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 138.

¹⁹³BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial nº 14.868/RJ. Relator: Min. Antônio de Pádua Ribeiro, 9 out. 1997. **Diário da Justiça Eletrônico**, 9 dez. 1997. Acórdão. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/#:~:text=\(1991/-,0019470,-%2D0%20de%2009](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/#:~:text=(1991/-,0019470,-%2D0%20de%2009). Acesso em: 29 maio 2022.

¹⁹⁴JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 117.

O princípio da transparência institui a obrigatoriedade de a administração pública implementar procedimentos que possibilitem que sejam conhecidos os atos administrativos e as omissões realizadas pelos gestores públicos. Ou seja, “a transparência impõe o dever de a Administração manifestar sua vontade de modo direto, sem subterfúgios, desvios ou práticas que ocultem a vontade real e a intenção efetiva”.¹⁹⁵

No que diz respeito às licitações e aos contratos administrativos, a Lei de Acesso à Informação traz dispositivos específicos para esses procedimentos. Em seu artigo 7º, inciso VI, a lei diz que o acesso à informação compreende os direitos de “informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos”.¹⁹⁶

De acordo com Franklin Brasil Santos e Kleberon Roberto de Souza,

é fundamental que as organizações governamentais publiquem integralmente na internet todos os instrumentos que integram o processo de licitação, tais como: solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos, etc. Quanto mais a entidade implementar políticas relacionadas à transparência pública, mais ela estará legitimando as aquisições sob os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e estimulando o controle social da gestão pública.¹⁹⁷

A publicidade dos atos praticados durante a licitação e a realização do contrato é a regra, tendo como finalidade a diminuição de irregularidades, pois amplia a possibilidade de participação da população na produção e fiscalização dos atos administrativos. A publicidade também amplia o acesso aos interessados em participar do certame, o que promove uma competitividade mais efetiva. Dessa feita, a ausência de publicidade é admitida apenas nas situações admitidas em lei, quando estão envolvidos interesses públicos que sofram risco de ser concretamente prejudicados (como, por exemplo, nos casos em que as informações são imprescindíveis à segurança do Estado).¹⁹⁸

Conforme Marçal Justen Filho,

¹⁹⁵JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 127.

¹⁹⁶BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

¹⁹⁷SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 280-281.

¹⁹⁸JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 124-125.

A validade da licitação depende da ampla divulgação de sua existência, efetivada com antecedência que assegure a participação dos eventuais interessados e o conhecimento de toda a sociedade. O defeito na divulgação do instrumento convocatório constitui indevida restrição à participação dos interessados e vicia de nulidade o procedimento licitatório, devendo ser pronunciado a qualquer tempo.¹⁹⁹

Para dar efetividade à publicidade e à transparência, o artigo 25, § 3º, da Lei nº 14.133²⁰⁰ determina que: “todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso”. De acordo com Tatiana Camarão,

Tal publicação deverá ocorrer por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme preceitua o art. 54, o qual tem o objetivo de promover a difusão de informações para aperfeiçoamento, modernização e maior eficiência das compras públicas, integrando as unidades de compras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com isso, o referido Portal, além de ser um repositório de todas as contratações públicas, ampliará a transparência, a *accountability* e a oportunidade de maior visibilidade a todo o mercado fornecedor, sendo também um grande instrumento de governança para a tomada de decisão dos entes federativos. É possível, ainda, que a publicidade dos documentos citados neste parágrafo seja realizada por meio de sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade pública.²⁰¹ (Grifos do autor.)

Concentrar todas as informações sobre licitações e contratos administrativos em um único portal facilita a fiscalização e o controle, tanto institucional quanto social, de compras e contratações realizadas pelo Estado. Assim, segundo Rafael Sérgio Lima de Oliveira, “a criação e a implementação do PNCP não são medidas voltadas apenas a alargar a competição nos procedimentos concorrenciais relativos às contratações governamentais”, visto que também tem como finalidade “a concretização de normas constitucionais que visam à implantação de um controle social da Administração (art. 5º, XXXIII e art. 37, §3º, II, ambos da Constituição)”²⁰².

Portanto, é mister a observância dos princípios da moralidade e da transparência em procedimentos licitatórios, sendo a validade do certame vinculada à ampla divulgação dos atos administrativos. Nesse sentido, prevê o artigo 9º da Lei nº 14.133:

¹⁹⁹JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 663.

²⁰⁰BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²⁰¹CAMARÃO, Tatiana. Art. 25. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 346.

²⁰²OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Art. 54. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 549.

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II – estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III – opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.²⁰³

Quanto à criação de condições que prejudiquem o caráter competitivo de contratações públicas, o TCU se manifestou no sentido de ser vedada tal conduta:

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. EXIGÊNCIAS DE CARÁTER RESTRITIVO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CONTRATO. OITIVA DAS PARTES. RAZÕES INSUFICIENTES. BAIXA MATERIALIDADE. RELEVÂNCIA DO CONTRATO PARA A ADMINISTRAÇÃO CONTRATANTE. MANUTENÇÃO DO CONTRATO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, ATÉ O FINAL DA VIGÊNCIA SEM POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÕES. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÕES. 1. É ilegal o estabelecimento de critério de habilitação em certame licitatório que imponha como requisito para participação em licitação ou como requisito de pontuação de proposta técnica, a exigência de experiência anterior do contratado, para prestação de serviços advocatícios, exclusivamente atribuída em função da prestação de serviços anteriores a outros conselhos de fiscalização de profissional. **2. É vedado aos agentes públicos incluir nos atos de convocação condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções impertinentes em relação aos interessados.** 3. Excepcionalmente, pode o Tribunal, em razão do interesse público envolvido na manutenção do contrato, da baixa materialidade envolvida e demais circunstâncias presentes no caso concreto, consentir na manutenção do contrato celebrado até seu término, vedando-se prorrogações, de modo a impedir a descontinuidade do serviço prestado.²⁰⁴ (Grifo nosso.)

²⁰³BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²⁰⁴BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Representação nº 012.083/2009-0. Relator: Min. Augusto Sherman, 4 nov. 2010. Ata Eletrônica 47, 6 nov. 2009. Acórdão. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/44106783>. Acesso em: 15 abr. 2021.

A Lei nº 14.133²⁰⁵ prevê as possíveis irregularidades que podem ocorrer nas licitações e contratos. Em seu artigo 155, estão tipificadas doze infrações administrativas que responsabilizam o licitante ou contratado. São elas: I) dar causa à inexecução parcial do contrato; II) dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; III) dar causa à inexecução total do contrato; IV) deixar de entregar a documentação exigida para o certame; V) não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; VI) não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; VII) ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; VIII) apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; IX) fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; X) comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; XI) praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação; XII) praticar ato lesivo previsto no artigo 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

No que diz respeito à fraude a licitação, prevista no inciso IX, do artigo 155, afirma Marçal Justen Filho:

A fraude envolve conduta através da qual um sujeito visa ludibriar outrem, atuando de modo reprovável para obter vantagem indevida. A fraude é o engano intencional gerado através de expedientes antijurídicos para obter benefícios em prol do fraudador ou de terceiro. Nos casos de fraude, o agente não se vale da força física ou psicológica. Não há violência e o resultado ilícito é buscado através de artimanhas que neutralizam o senso crítico da outra parte, impedindo-a de aperceber-se da má-fé do fraudador.²⁰⁶

Ou seja, a fraude à licitação é uma conduta que visa a ludibriar o preenchimento dos requisitos ou frustrar o caráter competitivo do certame. O agente fraudula através do engano, apresentando documentação falsa, realizando combinações antecipadas que eliminam a possibilidade de haver competitividade entre os participantes.

Para Franklin Brasil Santos e Kleberon Roberto de Souza, a fraude em licitações tem conexão com o caráter competitivo, uma vez que a frustração deste é considerada fraude em licitação. Ainda, classificam a fraude como sendo a “vontade consciente do agente em provocar o dano”. Resulta do planejamento, da organização e da execução de ato ilícito,

²⁰⁵BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²⁰⁶JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1616.

reprovado pelas leis, pela moral e pela ética. Está acompanhada do objetivo de obter vantagem ilegítima ou ilegal”.²⁰⁷

Quanto à fraude na execução do contrato, também prevista no inciso IX do artigo 155, diferentemente da fraude na licitação, já existe um contrato formalizado. Marçal Justen Filho ensina que o ilícito praticado pelo contratado, com ou sem a participação de terceiros, consiste em “ocultar o inadimplemento total ou parcial do contratado ou a permitir que a execução do contrato faça-se de modo menos oneroso para o sujeito”.²⁰⁸

Entre as sanções previstas no artigo 156 da lei, estão a advertência, a multa, o impedimento de licitar e contratar e a declaração de idoneidade para licitar ou contratar. Contudo, devem ser observados, na aplicação da sanção, de acordo com o §1º, a natureza e a gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os danos que dela provierem para a administração pública, e a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade.

O sujeito também pode ser responsabilizado por infringir a Lei nº 8.429, de 1992²⁰⁹ (Improbidade Administrativa). O artigo 10 da lei tipifica 21 atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário. Em todas, a conduta pode ser qualquer ação ou omissão dolosa que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres das entidades constantes no artigo 1º da lei.

Dentre as condutas elencadas, o inciso VIII prevê a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando concreta perda patrimonial. Porém, a fraude em licitações poderia ser enquadrada em outros incisos do mesmo dispositivo: no artigo 9º, que dispõe sobre os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito do agente público, e no artigo 11, que elenca os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública.

A fraude em licitações pelo descumprimento dos princípios constitucionais da moralidade e da transparência faz incidir também a responsabilização penal dos gestores públicos, pois as três esferas de punição (civil, administrativa e penal) são independentes entre

²⁰⁷SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações:** detecção e prevenção de fraudes. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 28-29.

²⁰⁸JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1616-1617.

²⁰⁹BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

si. Assim como a administrativa, a responsabilidade penal apresenta três dimensões: punitiva, desincentivadora e preventiva.²¹⁰

A Lei nº 14.133, de 2021²¹¹, modificou a tipificação penal que estava contemplada na Lei nº 8.666, de 1993²¹², e a transferiu para o Código Penal Brasileiro²¹³, no Capítulo II-B (Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos). Segundo Fernando Vernalha Guimarães, “muitas das práticas descritas pelas novas normas integram a previsão normativa de tipos penais mais abrangentes, já previstos no ordenamento jurídico-criminal”, mas que “se autonomizam pela sua especificação da contratação administrativa”.²¹⁴

Os crimes de licitações e contratos administrativos tipificados no Código Penal abrangem “todos os atos administrativos e materiais vocacionados a produzir a licitação, a celebração do contrato administrativo, assim como a sua execução, até o recebimento definitivo do objeto”, conforme leciona Fernando Vernalha Guimarães.²¹⁵ São eles: contratação direta ilegal (artigo 337-E), frustração do caráter competitivo de licitação (artigo 337-F), patrocínio de contratação indevida (artigo 337-G), modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (artigo 337-H), perturbação de processo licitatório (artigo 337-I), violação de sigilo em licitação (artigo 337-J), afastamento de licitante (artigo 337-K), fraude em licitação ou contrato (artigo 337-L), contratação inidônea (artigo 337-M), impedimento indevido (artigo 337-N) e omissão grave de dado ou de informação por projetista (artigo 337-O).

Os tipos penais envolvendo licitação e contratos administrativos, como explica Marçal Justen Filho, “pressupõem o exercício por um agente público de competência administrativa, instituída e delimitada por norma jurídica específica”. Além disso, para a sua configuração, é

²¹⁰JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1594.

²¹¹BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²¹²BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

²¹³BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

²¹⁴GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Crimes de contratação pública e sua interface com a legislação de licitações e contratos administrativos. In: BREDA, Juliano (coord.). **Crimes de licitação e contratações públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 27.

²¹⁵GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Crimes de contratação pública e sua interface com a legislação de licitações e contratos administrativos. In: BREDA, Juliano (coord.). **Crimes de licitação e contratações públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 27.

necessário que a conduta criminosa corresponda a uma violação às normas de direito administrativo.²¹⁶

Excetuando o tipo penal do artigo 337-O do Código Penal, todos os demais só admitem a conduta dolosa, ou seja, a ação deve ser praticada de forma consciente e voluntária, com vistas à obtenção do resultado reprovável. Dessa forma, a mera ocorrência de resultado danoso não poderá ser considerada suficiente para a configuração de punibilidade do agente.²¹⁷

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou no sentido de ser necessária a “configuração de dolo, em particular o dolo específico na maior parte dos casos, nos crimes tipificados na lei de licitações e contratos”.²¹⁸ Ou seja, o elemento subjetivo do tipo deve ser evidenciado, sendo indispensável a sua demonstração de que o sujeito tinha consciência da violação legal. Ademais, não são todos os tipos penais relacionados a licitações e contratos administrativos que exigem a participação de agentes públicos para que sejam consumados, como no caso de fraude à licitação.²¹⁹

No que diz respeito especificamente ao tipo penal do artigo 337-L (fraude em licitação ou contrato), dispõe o Código Penal:

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:

I – entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital e nos instrumentos contratuais;

II – fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido;

III – entrega de uma mercadoria por outra;

IV – alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido;

V – qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.²²⁰

²¹⁶JUSTEN FILHO, Marçal. **A repressão penal a infrações em licitações e contratações administrativas: considerações introdutórias.** In: BREDA, Juliano (coord.). Crimes de licitação e contratações públicas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 20.

²¹⁷JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1725.

²¹⁸BRASIL. Tribunal de Contas da União (1ª Câmara). Prestação de Contas nº 004/341.1998-8. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, 7 out. 2003. **Ata Eletrônica 36**, 7 out. 2003. Acórdão nº 2346/2003. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2003/1a-camara/AC-2003-002346-MV-1C.doc>. Acesso em: 29 maio 2022.

²¹⁹JUSTEN FILHO, Marçal. **A repressão penal a infrações em licitações e contratações administrativas: considerações introdutórias.** In: BREDA, Juliano (coord.). Crimes de licitação e contratações públicas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 21, 23.

²²⁰BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

O artigo 337-L pode ser considerado uma forma especial de estelionato, em que a conduta fraudulenta ocorre no contexto de um procedimento licitatório ou no cumprimento de um contrato administrativo. De acordo com Cleber Masson, esse tipo penal pode ser denominado de “estelionato licitatório” ou “estelionato administrativo-contratual”.²²¹

A corrupção através de fraudes em licitações implica uma falsa concorrência entre os licitantes, pois o vencedor já foi escolhido previamente. Isso faz com que o licitante honesto invista, em vão, grande quantidade de dinheiro na elaboração de orçamentos que nem sequer serão considerados, não tendo chance alguma de vencer o certame.²²²

Muitas fraudes estão sendo investigadas em licitações feitas para o enfrentamento à pandemia. Os certames licitatórios ocorridos nesse período foram especialmente propícios para a ocorrência da corrupção, uma vez que a lei editada para esse momento, com a intenção de tornar mais célere a contratação de insumos, equipamentos e pessoal, acabou por facilitar que casos de fraude acontecessem, como será mais bem explicitado a seguir.

²²¹MASSON, Cleber. **Crimes em licitações e contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. p. 73.

²²²DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. p. 45.

4 LICITAÇÕES PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA: AVALIAÇÃO CRÍTICA DE ALGUNS DESVIOS CORRUPATIVOS DE NEGÓCIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA COMBATER O CORONAVÍRUS

4.1 MARCOS NORMATIVOS ESPECIAIS DE REGULAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

A Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, declarou a doença causada pelo novo coronavírus, denominada Covid-19, como surto de emergência de saúde pública de preocupação internacional.²²³ Em 11 de março de 2020, caracterizou a situação de transmissão global da doença como pandemia.²²⁴

Segundo o Ministério da Saúde, “A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global”.²²⁵ O vírus acomete as pessoas de forma variada, não sendo possível prever se quem a contrai será assintomático, se apresentará quadro leve, moderado, grave ou crítico da doença. Quem desenvolve uma forma grave ou crítica da doença necessita de hospitalização para aumentar a chance de cura.²²⁶

Antes da declaração de pandemia pela OMS, já havia uma preocupação internacional com a disseminação da doença. Nesse contexto, foi editada no Brasil a Portaria 188, de 2020²²⁷, pelo Ministério da Saúde, que declarou emergência em saúde pública de importância nacional, estabelecendo um Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública para uma gestão coordenada que desse respostas uniformes à doença.

²²³WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report 11**. Genebra: WHO, 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200131-sitrep-11-ncov.pdf?sfvrsn=de7c0f7_4. Acesso em: 14 abr. 2021.

²²⁴WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report 51**. Genebra: WHO, 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10. Acesso em: 14 abr. 2021.

²²⁵MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O que é Covid-19**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 14 abr. 2021.

²²⁶MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sintomas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/sintomas>. Acesso em: 14 abr. 2021.

²²⁷MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCov). Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 14 abr. 2021.

Logo após a edição da Portaria do Ministério da Saúde, entrou em vigor a Lei nº 13.979, de 2020²²⁸, que dispôs sobre medidas para o enfrentamento à Covid-19. A nova legislação surgiu com a intenção de dar celeridade às contratações públicas, permitindo a sua realização com menor burocracia, pois a rapidez na compra de insumos e na contratação de pessoal é fundamental em um cenário de emergência em saúde pública.²²⁹

O *caput* do artigo 4º da Lei nº 13.979, de 2020²³⁰, dispõe ser “dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei”. A dispensa, de acordo com o § 1º do mesmo artigo, “é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”.

De acordo com o § 2º do artigo 4º da Lei nº 13.979, de 2020²³¹,

Art. 4º [...]

§ 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações:

I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;

II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação;

III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista;

IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais;

V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços.

VI – as atas de registros de preços das quais a contratação se origine.

O dispositivo determina, portanto, que as aquisições ou contratações que ocorrerem com fundamento na lei devem ser disponibilizadas em, no máximo, cinco dias úteis, a contar

²²⁸BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²²⁹CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael. Da contratação pública. In: CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael; AGI, Samer. **Lei do coronavírus: Lei 13.979/2020**. Brasília: CP Iuris, 2020. p. 56.

²³⁰BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²³¹BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

da realização do ato, em site específico na internet. O parágrafo ainda elenca uma série de informações que devem ser obrigatoriamente divulgadas, a fim de dar maior transparência em relação à aquisição ou contratação realizada.

No caso de, comprovadamente, ocorrer a situação excepcional de existir somente uma única fornecedora do bem ou prestadora do serviço, o § 3º do artigo 4º traz a possibilidade de ser ela contratada, ainda que esteja submetida à sanção de impedimento ou suspensão de contratar com a administração pública. Nessa situação, entretanto, faz-se obrigatória a prestação de garantia nas modalidades elencadas no artigo 56²³² da Lei nº 8.666, de 1993, não podendo exceder 10% do valor do contrato. Ainda, segundo o § 4º do artigo 4º da Lei nº 13.979, de 2020, quando se tratar da hipótese de dispensa de licitação referida no *caput* do dispositivo, e a compra ou contratação for realizada por mais de um órgão ou entidade, poderá ser utilizado o sistema de registro de preços, disposto no artigo 15²³³, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993.

O artigo 4º da Lei nº 13.979, de 2020, deixa explícita a necessidade de estar a contratação associada à emergência de saúde pública, conforme aponta Justen Filho. Ou seja, ele não abarca as hipóteses que não estejam, ainda que indiretamente, relacionadas ao combate à pandemia.²³⁴

Nessa linha, Guilherme Carvalho e Rafael Maffini explicam que a norma é uma exceção ao dever de licitar. Por isso, deve ser interpretada de maneira restritiva, tendo em vista que a licitação é uma forma de política pública, devendo ser respeitado o rol taxativo de possibilidades para contratação direta.²³⁵

²³²Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: I – caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; II – seguro-garantia; III – fiança bancária.

²³³Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [...] II – ser processadas através de sistema de registro de preços; [...] § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. § 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial. § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: I – seleção feita mediante concorrência; II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados; III – validade do registro não superior a um ano. § 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

²³⁴JUSTEN FILHO, Marçal. **Covid-19 e o direito brasileiro**. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. p. 12-13. *E-book*.

²³⁵CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael. Da contratação pública. *In*: CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael; AGI, Samer. **Lei do coronavírus: Lei 13.979/2020**. Brasília: CP Iuris, 2020. p. 63.

Nas dispensas de licitação que tenham por base a Lei nº 13.979, de 2020²³⁶, de acordo com o artigo 4º-B, tem-se como presumidamente comprovadas as condições de:

Art. 4º-B. [...]

- I – ocorrência de situação de emergência;
- II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e
- IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Já segundo o artigo 4º-D da Lei nº 13.979, de 2020, o gerenciamento de riscos gerados por ocasião da contratação é exigível apenas na gestão do contrato. Além disso, conforme o artigo 4º-E, para as aquisições ou contratações necessárias para o enfrentamento da emergência de saúde pública (tais como bens, serviços e insumos), a legislação admite a apresentação simplificada do termo de referência ou projeto básico, mas com a obrigatória apresentação dos seguintes itens:

Art. 4º-E. [...]

§1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no *caput* deste artigo conterà:

- I – declaração do objeto;
- II – fundamentação simplificada da contratação;
- III – descrição resumida da solução apresentada;
- IV – requisitos da contratação;
- V – critérios de medição e de pagamento;
- VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:
 - a) Portal de Compras do Governo Federal;
 - b) pesquisa publicada em mídia especializada;
 - c) sites especializados ou de domínio amplo;
 - d) contratações similares de outros entes públicos; ou
 - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;
- VII – adequação orçamentária.²³⁷

Em relação à estimativa de preços do inciso VI, a norma traz a previsão de que esta poderá ser dispensada, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente. Além disso, devido às oscilações ocasionadas pela variação de preços durante o período de emergência de saúde pública, permitiu a lei, no § 3º do artigo 4º-E, a contratação por valores

²³⁶BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²³⁷BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

superiores aos obtidos na estimativa de preço, desde que observadas duas condições: a) ter havido negociação prévia com os demais fornecedores, de acordo com a ordem de classificação, para a obtenção de condições mais vantajosas; b) ser realizada efetiva fundamentação da variação de preços devido a motivo superveniente.²³⁸

A Lei nº 13.979, de 2020²³⁹, também previu, no artigo 4º-F, que, caso haja, excepcionalmente, restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, poderá a autoridade competente, com a devida justificativa, dispensar a apresentação do documento de regularidade fiscal, ou o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação. Ressalvou, contudo, a necessidade de apresentação de prova de regularidade para com as obrigações trabalhistas e o cumprimento do determinado pelo artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988²⁴⁰ (“proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”).

Os órgãos de controle interno e externo, conforme o artigo 4º-K da Lei nº 13.979, de 2020²⁴¹, deverão priorizar “análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta Lei”. Assim, a lei determina que os Tribunais de Contas devam orientar a sua atuação para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas contidas nesse diploma normativo, atuando, inclusive, por meio de respostas a consultas eventualmente dirigidas a eles.

²³⁸BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²³⁹BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²⁴⁰BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁴¹BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

Outra norma editada para o período de exceção gerado pela pandemia foi a Medida Provisória 961, de 2020²⁴², que posteriormente foi convertida na Lei nº 14.065, de 2020²⁴³. Essa norma possibilitou a realização de pagamentos antecipados para licitações e contratos, ampliou os limites constantes no artigo 24, incisos I e II da Lei nº 8.666, de 1993²⁴⁴, e expandiu o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas durante o período em que durar a emergência de saúde pública.²⁴⁵

Apesar de tais flexibilizações, o artigo 4º da Lei nº 14.065, de 2020²⁴⁶, deixa claro:

Art. 4º Todos os atos decorrentes desta Lei serão disponibilizados em sítio oficial da internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação.

Ou seja, as normas editadas para reger o período de exceção ocasionado pela pandemia do coronavírus não permitiram que houvesse a flexibilização ou redução na publicidade das contratações feitas pelo poder público. Segundo André Precinotto, “foi exigido ainda que todas as contratações destinadas ao combate da pandemia deveriam ser publicizadas em site oficial específico”.²⁴⁷

²⁴²BRASIL. **Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

²⁴³BRASIL. **Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14065.htm#:~:text=Autoriza%20pagamentos%20antecipados%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es,de%2020%20de%20mar%C3%A7o%20de. Acesso em: 26 jul. 2022.

²⁴⁴BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁴⁵BRITO, Halisson Silva de.; COSTA, Ana Carla Oliveira da. **Corrupção em tempos da Covid-19: o papel do controle externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico**. Disponível em:

<https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/article/download/21/10/341>. Acesso em: 19 jul. 2022. p. 228.

²⁴⁶BRASIL. **Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14065.htm#:~:text=Autoriza%20pagamentos%20antecipados%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es,de%2020%20de%20mar%C3%A7o%20de. Acesso em: 26 jul. 2022.

²⁴⁷PRECINOTTO, André. **Transparência, de dispensas de licitação em situações de emergência nacional**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto.

No entanto, apesar de tais legislações terem sido editadas com a intenção de facilitar a aquisição e a contratação de bens e serviços essenciais para o combate à pandemia do coronavírus, tiveram a sua finalidade desvirtuada por alguns gestores públicos, que as utilizaram para praticar desvios corruptivos. Pela sua relevância para este estudo, alguns desvios corruptivos ocorridos pela quebra de exigência de licitação em negócios realizados em nome da pandemia serão abordados a seguir.

4.2 DESVIOS CORRUPATIVOS DE NEGÓCIOS EM NOME DA PANDEMIA POR QUEBRA DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO

Os atos praticados pela administração pública sofrem controle interno e externo. A Constituição Federal de 1988²⁴⁸ dispõe acerca da organização dos Poderes e traz, ao tratar sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, nos artigos 70 e 71, que cabe ao Congresso Nacional exercer o controle externo, realizado por meio de auxílio do Tribunal de Contas da União. Exercem também o controle externo o Ministério Público, o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas dos estados e, quando neles existirem, os Tribunais de Contas dos municípios.

Em processos licitatórios, é possível encontrar uma série de irregularidades. Ana Rita Nascimento Schinestsck traz alguns exemplos:

Irregularidades em processos licitatórios: a) constatação de sobrepreço nas contratações; b) pesquisa de mercado de preços deficiente; c) prorrogação de contratos emergenciais de forma irregular; d) deficiência na fiscalização de contratos com ausência de finalidade pública, que justifiquem certos dispêndios; e) ausência de prestação de contas; f) terceirização e quarteirização dos contratos.²⁴⁹

A simplificação de contratações para o combate à doença acabou por facilitar a ocorrência de fraudes. Muitas matérias jornalísticas noticiaram diversas operações policiais e investigações de Tribunais de Contas em casos que compreendem o superfaturamento de

Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Ribeirão Preto, São Paulo, 2021. Disponível em:
https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-19112021-120551/publico/AndrePrecinotto_Corrigida.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022. p. 60.

²⁴⁸BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁴⁹SCHINESTSCCK, Ana Rita Nascimento. **Seminário novos gestores**. FAMURS. Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: https://famurs.com.br/uploads/noticia/25426/Procuradoria_de_Prefeitos___MPRS.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 7.

insumos, materiais e serviços, entre outros esquemas de corrupção que ocasionaram desvios de verbas públicas.

De acordo com André Precinotto,

A necessidade de agilizar os atos de contratação para combater a pandemia mostrou-se positivo ao evitar processos burocráticos. No entanto, a agilidade das contratações por meio das dispensas de licitações apresentou um aspecto negativo em relação à transparência. [...] Em razão disso, agentes públicos podem interpretar a dispensa de licitação como uma forma de contratação urgente que reduz exigências de publicizar informações *ex ante*, sendo que a norma pede que os dados sejam publicados *ex post*.²⁵⁰

Um dos casos noticiados envolveu a investigação da Polícia Federal para apurar fraudes em licitação na compra de testes de Covid-19. A Operação Reagente, como foi denominada, investigou agentes públicos e empresários que utilizaram documentos falsos em dispensa de licitação para a compra de testes de Covid-19 realizada pela prefeitura de Picos (PI). Segundo as investigações, os contratos haviam sido direcionados para que a empresa integrante do grupo criminoso fosse a escolhida e vendesse os exames com preços superfaturados em, pelo menos, 40% do valor de mercado, o que gerou o prejuízo de recursos federais que haviam sido conferidos ao município.²⁵¹

Outro caso ocorreu no Distrito Federal, onde foi deflagrada uma operação para investigar a possível prática de corrupção envolvendo a contratação de empresas para o fornecimento de duzentos leitos para o hospital de campanha construído no Estádio Nacional Mané Garrincha. Houve também uma investigação que teve como alvo a contratação de empresa para o gerenciamento de Unidades de Tratamento Intensivo do Hospital da Polícia Militar do Distrito Federal.²⁵²

Dentre as diversas investigações de esquemas de corrupção em licitações durante a pandemia, o caso envolvendo o ex-governador Wilson Witzel ganhou bastante repercussão na

²⁵⁰PRECINOTTO, André. **Transparência, de dispensas de licitação em situações de emergência nacional.**

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto.

Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Ribeirão Preto, São Paulo, 2021. Disponível em:

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-19112021-120551/publico/AndrePrecinotto_Corrigida.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022. p. 67-68.

²⁵¹DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. **PF deflagra Operação Reagente para investigar fraudes em licitação na compra de testes de Covid-19.** Brasília: DPF, 2020. Disponível em:

<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/07-noticias-de-julho-de-2020/pf-deflagra-operacao-reagente-para-investigar-fraudes-em-licitacao-na-compra-de-testes-de-covid-19>. Acesso em: 14 abr. 2021.

²⁵²MELO, Karine. **Pandemia: operação investiga corrupção em contrato sem licitação no DF.** Agência Brasil, 2020. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-05/pandemia-operacao-investiga-corrupcao-em-contrato-sem-licitacao-no-df>. Acesso em: 5 abr. 2021.

imprensa nacional. O Superior Tribunal de Justiça aceitou a denúncia do Ministério Público Federal em que Witzel é acusado pela prática dos crimes de: a) corrupção passiva majorada (artigo 317, §1º, do CP), por quatro vezes; b) lavagem de capitais majorada (artigo 1º, §4º, da Lei nº 9.613, de 1998²⁵³), por quatro vezes; c) corrupção passiva majorada (artigo 317, §1º, do CP), por 21 vezes; e d) lavagem de capitais majorada (artigo 1º, §4º, da Lei nº 9.613, de 1998), por 21 vezes. Ao aceitar a denúncia, o STJ impôs a Witzel o afastamento do cargo de governador. Posteriormente, em abril de 2021, o ex-governador perdeu o cargo após responder a um processo de impeachment.²⁵⁴

Entre os supostos atos praticados por Witzel, está o direcionamento de licitação para que a ganhadora fosse determinada organização social que, de acordo com a denúncia do MPF, fazia parte do esquema de corrupção. A organização social havia sido contratada para gerir dois hospitais que ajudariam no enfrentamento à pandemia da Covid-19. Para tal finalidade, foi necessária a realização de uma obra de engenharia que permitisse uma maior disponibilização de leitos de Unidades de Tratamento Intensivo (UTI) para os pacientes graves acometidos pela doença.

Segundo apurado pela investigação, disponibilizou-se um prazo de apenas 48 horas para o recebimento dos documentos de habilitação e propostas de trabalho, o que seria um tempo insuficiente para viabilizar a devida competição de licitantes. Diante disso, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro recomendou que não fosse feita a contratação até a realização de uma análise do ocorrido, pois havia suspeita que a licitação teria sido forjada para dissimular uma contratação direta.²⁵⁵

No Rio Grande do Sul, diversas investigações foram iniciadas pelo Tribunal de Contas do Estado para apurar fraudes e irregularidades nas contratações realizadas para o enfrentamento à pandemia. Em uma dessas investigações, foi instaurada uma Inspeção

²⁵³BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

²⁵⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Ação Penal nº 976/DF (2020/0220737-4). Relator: Min. Benedito Gonçalves, 11 fev. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, 1 mar. 2021. Acórdão. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=121436046®istro_numero=202002207374&publicacao_data=20210301. Acesso em: 28 jun. 2021.

²⁵⁵RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Representação nº 102.035-8/2020. Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins, 7 jun. 2021. **Publicação Eletrônica**, 9 jun. 2021. Acórdão. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo/ObterDocumento?numero=102035&dv=8&ano=2020&idNumero=177&votoInteiro=true>. Acesso em: 28 jun. 2021.

Especial²⁵⁶ para a apuração de supostas irregularidades na dispensa de licitação efetuada pelo município de Cachoeirinha para o fornecimento de equipamentos e manutenção de oito unidades de ventilação intensiva, que teria duração de 180 dias.

Durante a auditoria, foram apontadas falhas no processo licitatório de dispensa, realizado pelo município de Cachoeirinha em março de 2020, cujo fundamento foi a Lei nº 13.979, de 2020²⁵⁷. Entre as irregularidades, o Tribunal de Contas apontou:

(a) precariedade na “declaração do objeto” e na “descrição resumida da solução apresentada”; (b) ausência dos “requisitos da contratação” e dos “critérios de medição e pagamento”; (c) ausência de justificativa para a dispensa da estimativa de preço; (d) ausência de elementos que corroborem as razões de escolhas do fornecedor; (e) ausência da formalização de contrato; (f) ausência de comprovante de entrega do objeto; e (g) ausência de fundamento legal para o pagamento antecipado.²⁵⁸

Procedeu-se então a intimação dos responsáveis para que apresentassem os devidos esclarecimentos, houve a notificação do chefe do Poder Executivo para que fossem executadas as providências sugeridas pelas conclusões elaboradas pelo Serviço de Auditoria da Região de Porto Alegre II (SRPA II), entre outros atos iniciais. Depois, foi realizada visita ao hospital de campanha instalado no município de Cachoeirinha, para a verificação do estado e do funcionamento dos respiradores e monitores nele instalados.²⁵⁹

A partir dos dados coletados, foi realizado um levantamento da média de preços no mercado para os mesmos equipamentos. Verificou-se, então, a ocorrência de prejuízo de mais de 600 mil reais aos cofres públicos, devido ao sobrepreço dos equipamentos contratados pelo município.²⁶⁰

²⁵⁶RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Inspeção especial. Processo nº 021185-0200/20-0.** Relator: Conselheiro Renato Luís B. Azeredo. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 1.

²⁵⁷BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²⁵⁸RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Inspeção especial. Processo nº 021185-0200/20-0.** Relator: Conselheiro Renato Luís B. Azeredo. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 2.

²⁵⁹RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Inspeção especial. Processo nº 021185-0200/20-0.** Relator: Conselheiro Renato Luís B. Azeredo. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 3.

²⁶⁰RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Inspeção especial. Processo nº 021185-0200/20-0.** Relator: Conselheiro Renato Luís B. Azeredo. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 3.

Segundo o parecer do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (MPC), as normas trazidas pela Lei nº 13.979, de 2020²⁶¹, não são excludentes daquelas contidas na Lei nº 8.666, de 1993²⁶², contendo a legislação especial apenas critérios diferenciados para atender a situação de emergência de saúde pública, de modo que o administrador público permanece obrigado a cumprir as condições mínimas quando da execução de despesas públicas. De acordo com o MPC, “sequer as formalidades previstas na legislação excepcional foram cumpridas pelo Executivo Municipal de Cachoeirinha na aquisição das unidades de ventilação intensiva”.²⁶³

Constataram-se, também, irregularidades no cumprimento das normas que tratam sobre pagamento, pois o município realizou o pagamento antecipado dos equipamentos contratados por meio de nota de empenho, sem a formalização de instrumento contratual, ferindo o artigo 62, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993²⁶⁴. A norma determina que a formalização por termo contratual é essencial, pois a sua ausência impossibilita o controle interno e externo do que foi contratado. Tendo em vista que o objeto do contrato compreendia a prestação de serviços de assistência técnica, a ausência de formalização fere diretamente o disposto na Lei nº 8.666, de 1993.²⁶⁵

No final do parecer, o Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul relata:

Em resumo, pode-se concluir que as inconformidades constatadas nos autos, em especial a precariedade nas especificações técnicas do termo de referência, a contratação de equipamentos sem qualquer parâmetro técnico e financeiro, a ausência de orçamentação mínima a aferir a razoabilidade dos valores contratados e a aquisição de unidades de ventilação intensiva em patamares superiores aos de

²⁶¹BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

²⁶²BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁶³RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Inspeção especial. Processo nº 021185-0200/20-0**. Relator: Conselheiro Renato Luís B. Azeredo. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 5.

²⁶⁴BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁶⁵RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Inspeção especial. Processo nº 021185-0200/20-0**. Relator: Conselheiro Renato Luís B. Azeredo. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 11.

mercado redundaram em prejuízo efetivo aos cofres municipais no montante de R\$ 619.901,00.²⁶⁶

Para o MPC, a responsabilidade do prefeito de Cachoeirinha restou caracterizada, tendo em vista o dever do administrador superior de proceder ao controle e à supervisão adequada e suficiente, principalmente diante da situação de emergência de saúde pública vivenciada na época, e dos valores significativos que foram empregados para a aquisição de equipamentos para o combate à pandemia. Além disto, segundo o parecer, o agente privado também deve ser responsabilizado, “uma vez que, ao firmar ajuste com valores superiores àqueles praticados pelo mercado, auferiu vantagem financeira com a ‘venda’ de equipamentos com preços excessivamente elevados, gerando danos ao erário decorrentes do sobrepreço verificado”.²⁶⁷

O caso do município de Cachoeirinha acima exposto ainda não foi concluído, estando pendente de decisão pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. No entanto, a partir dele é possível visualizar que o desrespeito às normas atinentes às licitações e aos contratos públicos traz diversas consequências que vão muito além dos prejuízos financeiros.

Além de afetar os cofres públicos e os princípios norteadores da administração pública, a ocorrência de desvios de verbas públicas destinadas à saúde traz como consequência a possibilidade de falta de leitos, medicamentos e insumos hospitalares. Em um cenário de emergência de saúde pública, o bom funcionamento de serviços de saúde é essencial para atender a população, ainda mais diante de doenças como a Covid-19, cuja falta de tratamento adequado e imediato pode levar à morte.

Leite faz uma reflexão sobre a corrupção na saúde:

A corrupção na saúde pública mata e eleva sobremaneira, a cada dia, o número imoral de vítimas sequeladas e fatais da Mistanásia. [...] Diante do volume gigantesco de bilhões e bilhões de reais que são desviados a cada ano no nosso país, só no segmento da saúde, vemos que o caos nos hospitais públicos, a deficitária assistência básica e secundária na saúde pública é fruto não só desses bilionários desvios como também da má gestão, da inaceitável impunidade quase que total e da continuidade desses desvios ao longo de décadas.²⁶⁸

²⁶⁶RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Inspeção especial. Processo nº 021185-0200/20-0.**

Relator: Conselheiro Renato Luís B. Azeredo. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 18.

²⁶⁷RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Inspeção especial. Processo nº 021185-0200/20-0.**

Relator: Conselheiro Renato Luís B. Azeredo. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 20;23.

²⁶⁸LEITE, Eduardo. **Corrupção na saúde**. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). *Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos*. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 58-59.

A ocorrência de corrupção na saúde pública traz consequências imensuráveis para toda a população. O desvio de verbas públicas destinadas à assistência na área da saúde afeta principalmente as pessoas mais pobres, que não têm acesso a planos de saúde. Porém, em um cenário de pandemia, a falta de leitos hospitalares, medicamentos, materiais e insumos afeta toda a população, independentemente do status econômico.

Infelizmente, ainda são poucos os dados que podem ser coletados sobre irregularidades nas licitações para o enfrentamento da pandemia realizadas pelos municípios do Rio Grande do Sul. Muitas investigações do Tribunal de Contas do Estado ainda estão em andamento, o que demonstra a importância da fiscalização pelo controle externo. No entanto, em um sistema democrático, a população deve ter o poder de fiscalizar diretamente os atos praticados pelos gestores públicos.

Em licitações, por haver um grau elevado de discricionariedade para determinados atos, agentes públicos mal-intencionados podem fazer arranjos para que o ganhador do certame seja a pessoa pactuada com ele de antemão. A transparência e a publicidade de atos licitatórios são uma forma de coibir a ocorrência de desvios corruptivos em licitações. Por isso, a seguir serão feitas algumas propostas para melhorar os níveis de transparência das licitações públicas e contratos administrativos, de modo a evitar fenômenos corruptivos.

4.3 PROPOSTAS DE MELHORIAS DOS NÍVEIS DE TRANSPARÊNCIA DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA EVITAR FENÔMENOS CORRUPATIVOS

A corrupção sistêmica no Brasil, que tem como característica a adoção de valores contrários à ética e à moral na administração pública, demonstra a presença de práticas conscientes e deliberadamente desonestas realizadas pelos gestores públicos com a intenção de obter vantagens escusas em detrimento do bem público. A partir desse cenário, surge a necessidade de criação de meios que reduzam as chances e os estímulos para a corrupção.²⁶⁹

Conforme Ana Flávia Messa, a administração pública tem o dever de promover a participação da sociedade nos mecanismos de controle da gestão pública, pois a fiscalização dos atos dos administradores públicos é um fator que contribui para evitar a prática de fraudes ou uso inadequado de dinheiro e bens públicos. Dessa forma,

²⁶⁹MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 289.

a promoção da ética e o papel mais ativo do controle social sobre a Administração Pública levou ao surgimento de normas de aplicação obrigatória por todos os entes da federação, sobre o exercício da participação do cidadão na fiscalização das ações da Administração Pública para boa e correta aplicação dos recursos públicos, bem como sobre a observância do elemento ético na conduta do servidor público.²⁷⁰

A transparência é fundamental para combater a corrupção, pois facilita que o cidadão faça o acompanhamento da gestão administrativa. Há transparência quando o Legislativo, o Judiciário e a administração pública disponibilizam para qualquer pessoa conseguir facilmente as informações de que necessita para formar sua opinião e tomar decisões, conforme ensinam Catharina Lindstedt e Daniel Naurin. Ou seja, as informações devem estar disponíveis para qualquer pessoa que as busque.²⁷¹

Deve haver um intenso controle do uso de recursos públicos para verificar se eles estão sendo empregados de forma correta, devendo-se fazer uso de ferramentas que possibilitem que práticas corruptivas sejam detectadas e combatidas. Uma das formas de controle é a vigilância por parte da sociedade, que pode ser materializada com a divulgação de informações clara e de fácil compreensão, acessível a qualquer cidadão que tenha interesse em obtê-las.²⁷²

Desse modo, afirma Maren Guimarães Taborda:

O princípio da transparência pode ser entendido como uma “diretiva” – escolha política do legislador constitucional – uma “norma-regra” ou uma “norma-princípio”, pois tanto é espécie de norma jurídica que prescreve conteúdos direta ou indiretamente relacionados à conduta humana, quanto, muitas vezes, entra em conflito com outras normas-princípios, sendo concretizado em vários graus ou aplicado mediante regras de prevalência. De fato, a expressão “transparência” se impôs nos últimos anos para qualificar o movimento de abertura da administração para o exterior, suplantando, progressivamente o conceito de publicidade da ação administrativa que vinha sendo utilizado para combater o segredo administrativo – *arcana imperii*. (Grifos da autora.)²⁷³

Nesse sentido, segundo a Controladoria-Geral da União, a transparência pode ser entendida sob dois aspectos: ativa e passiva. A transparência ativa é a disponibilização de

²⁷⁰MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 306.

²⁷¹LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel. **Transparency and Corruption: the conditional significance of a free press**. Gothenburg: QOG, 2005. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/43559119.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

²⁷²SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito e Garantias Fundamentais) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em: 9 jul. 2021.

²⁷³TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. São Paulo: **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 251-280, out. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46345>. Acesso em: 27 jun. 2021. p. 257.

informações de modo proativo para os cidadãos, como no caso de divulgação na internet. Já a transparência passiva ocorre quando há necessidade de o cidadão solicitar a informação, de modo a fazer com que o órgão responda à demanda.²⁷⁴

A transparência é uma grande forma de combater a corrupção, pois contribui de forma categórica para que haja um melhor controle social de investigações e processos envolvendo atos de corrupção, contribuindo para a efetividade e celeridade jurisdicional, afirma Jerusa Burmann Viecili.²⁷⁵ Portanto, a publicidade dos atos licitatórios, como mecanismo de transparência, é uma forma para coibir a ocorrência de fraudes em licitações.

Segundo Marinês Restelatto Dotti,

É por meio dos vários sistemas de controle da administração pública que se torna possível a sua submissão à lei. A finalidade do controle é a de garantir que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, interesse público, publicidade, motivação, impessoalidade, economicidade, razoabilidade, segurança jurídica, com fundamento na própria Constituição, seja porque previstos expressamente, seja porque implícitos na própria concepção de Estado de Direito.²⁷⁶

Apesar de ser do Estado a atribuição de realizar o controle da gestão pública, o administrado tem o poder de participar dele, e o dever de acionar procedimentos para o controle da administração pública. A participação do cidadão, ao cobrar do gestor público a transparência de seus atos, é uma forma de defesa tanto de seus direitos particulares quanto de interesses coletivos.²⁷⁷

O controle popular é essencial em uma democracia, sendo um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988. Segundo dispõem os artigos 70 e 71, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta em relação a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenção e renúncia de receitas será feita pelo Congresso Nacional, por meio de controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. No caso do controle externo, este compete ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, o

²⁷⁴MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 3. ed. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/15/aplicacao_lai_3a_ed.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

²⁷⁵VIECILI, Jerusa Burmann. A transparência como fator de efetividade do combate à corrupção. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 404.

²⁷⁶DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 113.

²⁷⁷DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 114.

qual possui poder jurisdicional em todo o território nacional, nas matérias cuja atribuição detém.²⁷⁸

O respeito aos princípios éticos e morais que regem a sociedade também deve ser exercido pelas sociedades empresárias. Alguns estados da federação já implementaram legislações que obrigam as pessoas jurídicas empresárias a adotarem programas de integridade que permitam o controle interno para reprimir condutas ilícitas, tais como a corrupção.²⁷⁹

De acordo com Ana Flávia MESSA, para que os atos da administração pública possam ser mais visíveis, deve-se implementar:

- a) *Expansão eletrônica*: é a ampliação do governo eletrônico, permitindo a acessibilidade dos cidadãos ao governo não como um fim em si mesmo, mas para garantir o uso inclusivo e pedagógico para os cidadãos.
- b) *Expansão participativa*: é dar vozes aos cidadãos e às comunidades, transformando-os em agentes ativos na produção de bens públicos.
- c) *Expansão da responsabilidade*: é a expansão do conceito de responsabilização de um processo de prestação de contas que permita o acompanhamento público da atuação administrativa, visando reduzir a assimetria informacional entre o gestor público e os cidadãos, e aumentar o controle social sobre a eficácia, eficiência e efetividade das estruturas administrativas.
- d) *Expansão da anticorrupção*: é combinar elementos preventivos e repressivos de combate da corrupção, com a cooperação sistemática da sociedade civil brasileira no aumento da eficácia de suas ações.²⁸⁰

As normas que tratam sobre a transparência na administração pública determinam que os governos forneçam as informações por meios eletrônicos, tais como portais de transparência. No entanto, apesar de a tecnologia atual permitir que os sistemas informatizados de diversos órgãos possam sofrer integração, os dados colocados à disposição não atendem totalmente às exigências que as normas determinam.²⁸¹

Segundo André Precinotto, apenas a divulgação das informações não basta para que os usuários consigam utilizá-las. Muito embora os dados estejam disponíveis, a compreensão pelos interessados é fundamental para que haja a transparência das informações. Nesse

²⁷⁸BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁷⁹DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 116-119.

²⁸⁰MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 78-79.

²⁸¹PRECINOTTO, André. **Transparência, de dispensas de licitação em situações de emergência nacional**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Ribeirão Preto, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-19112021-120551/publico/AndrePrecinotto_Corrigida.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022. p. 22-23.

sentido, segundo Precinotto, “o *layout* e o conteúdo dos portais de transparência são formatados visando atender a legislação, ao invés de proporcionar informação compreensível para os diversos usuários”.²⁸²

Halisson Silva de Brito e Ana Carla Oliveira da Costa mencionam que, entre as tentativas para evitar e enfrentar atos de corrupção durante o período pandêmico, o guia *Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19*²⁸³, do Tribunal de Contas da União e da Transparência Internacional para o Brasil, foi uma iniciativa muito relevante. Além dela, outra ação para aprimorar a transparência foi a elaboração, pelos Tribunais de Contas, de páginas em seus sites de internet com o intuito de divulgar os dados a respeito do combate à pandemia de modo acessível para o público em geral.²⁸⁴

De acordo com o Guia de Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19, “foram especialmente considerados os elementos mínimos para a redução de riscos de corrupção em contratações de emergência”.²⁸⁵ Tais recomendações foram destinadas a todas as unidades da federação, incluindo órgãos federais.

As contratações que possuam características diferenciadas, necessárias para lidar com o período de emergência causado pela pandemia, segundo recomendado pelo Guia, dependem da elaboração de um marco normativo que seja claro e forneça segurança aos gestores públicos. Além disso, as normas devem prever a criação de páginas eletrônicas que sejam destinadas à divulgação dos dados relacionados às contratações realizadas durante o período emergencial. Tais legislações, sejam elas federais, estaduais ou municipais, também devem constar no referido portal, além da divulgação de informações e orientações sobre processos licitatórios e contratações diretas. Ademais,

²⁸²PRECINOTTO, André. **Transparência, de dispensas de licitação em situações de emergência nacional**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Ribeirão Preto, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-19112021-120551/publico/AndrePrecinotto_Corrigida.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022. p. 68.

²⁸³BRASIL. Tribunal de Contas da União; Transparência Internacional Brasil. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 26 jul. 2022.

²⁸⁴BRITO, Halisson Silva de.; COSTA, Ana Carla Oliveira da. **Corrupção em tempos da Covid-19: o papel do controle externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico**. Disponível em: <https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/article/download/21/10/341>. Acesso em: 19 jul. 2022. p. 233.

²⁸⁵BRASIL. Tribunal de Contas da União; Transparência Internacional Brasil. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 26 jul. 2022. p. 3.

Esta legislação deve prever que sejam fornecidas informações suficientes sobre cada contratação emergencial de modo a permitir (i) o eficaz controle social sobre os gastos públicos com objetivo de prevenir desperdícios, conflitos de interesse e outros desvios, (ii) o acompanhamento dos esforços de combate à COVID-19, (iii) a comparabilidade entre os preços cobrados da administração pública em diferentes níveis e localidades.²⁸⁶

A legislação, no entanto, deve instituir parâmetros de qualidade em relação às informações que são disponibilizadas, para que a transparência dos dados sobre contratações de emergência seja, de fato, efetiva. Recomenda-se, também, que tais normas devam “atribuir aos órgãos de controle, explicitamente, a competência para acompanhar todas as fases dos processos administrativos relacionados às contratações com vistas a permitir a sua realização de forma célere e eficiente”, garantindo-se, assim, a transparência necessária para coibir a corrupção e dar mais segurança aos administradores públicos.²⁸⁷

De acordo com as recomendações, devem ser disponibilizadas as seguintes informações acerca das contratações realizadas para o enfrentamento da pandemia: a) nome do contratado e seu número de cadastro de pessoa física ou jurídica; b) preço total ou unitário; c) prazo de duração do contrato; d) integralidade do processo de contratação; e) órgão ou entidade contratante; f) descrição da quantidade e tipo de bem ou serviço; g) local em que será executado; h) data em que foi celebrado ou publicado no Diário Oficial; i) forma em que se deu a contratação (se por pregão ou dispensa de licitação); j) integralidade do processo administrativo que ocorreu antes da formalização do contrato. Ainda, tais informações precisam ser divulgadas na página eletrônica no prazo de até dois dias úteis da celebração do contrato, constando também quando houver a última atualização.²⁸⁸

Para que seja possível reconstruir a confiança no sistema jurídico e político, uma das alternativas capazes de diminuir os casos de corrupção seria implementar uma transparência mais eficiente em relação ao emprego de dinheiro público. A publicidade possibilita um maior controle dos atos de gestão pública pela população, o que faz com que o administrador tenda a utilizar com maior critério o orçamento público.

²⁸⁶BRASIL. Tribunal de Contas da União; Transparência Internacional Brasil. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 26 jul. 2022. p. 4.

²⁸⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União; Transparência Internacional Brasil. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 26 jul. 2022. p. 4.

²⁸⁸BRASIL. Tribunal de Contas da União; Transparência Internacional Brasil. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 26 jul. 2022. p. 5.

A transparência na gestão pública permite que haja uma permanente interação com os cidadãos, viabilizando o controle dos atos administrativos. E, nas licitações e contratações públicas, tal instrumento tem a intenção de coibir a ocorrência de irregularidades e corrupção.

Segundo Marinês Restelatto Dotti,

A avaliação de desempenho contratual prévio de licitações ou futuros contratados, com base em sistema objetivo de avaliação instituído pela administração pública, constitui medida útil à seleção de ótimos fornecedores de bens, obras e serviços, induz à qualificação e ao aperfeiçoamento de sistemas produtivos e de desempenho de pessoas físicas e jurídicas interessadas em manter relação jurídico-contratual com a administração e, ainda, afasta fornecedores cujo desempenho anterior mostrou-se ineficaz e ineficiente para o específico objeto contratual.²⁸⁹

Além disso, padronizar documentos como editais, termos contratuais, entre outros, simplifica a atuação da administração pública, garante a estabilidade dos atos administrativos e confere maior celeridade aos procedimentos. Com isso, cumprem-se, também, os princípios constitucionais de economicidade e eficiência, e facilita-se a transparência das informações.²⁹⁰

A transparência no emprego de verbas públicas envolvendo licitações é de especial relevância quando as verbas estão destinadas ao sistema de saúde pública. A ocorrência de corrupção nessa área, que é essencial à vida de toda a população, tem o condão de gerar o caos no atendimento básico de saúde. E, em tempos de pandemia, fraudes em licitações realizadas para o combate à doença podem resultar em falta de insumos e pessoal necessários em um momento crítico.

Como explica Marinês Restelatto Dotti,

A administração pública integra a máquina governamental, cujo funcionamento sistêmico deve concorrer para o contínuo atendimento do interesse público. Para tanto, é fundamental que o sistema deixe transparecer à sociedade todos os seus negócios e dispêndios, por meio de contrato aberto e contínuo, com o fim de viabilizar a verificação de sua atuação conforme os ditames e parâmetros legais vigentes, alcançando, assim, a fundamental democratização da informação pelo Estado e o pleno exercício de práticas de integridade.²⁹¹

²⁸⁹DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas**: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 124.

²⁹⁰DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas**: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 128.

²⁹¹DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas**: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 141.

Ou seja, deve a administração pública divulgar os atos e documentos que façam parte de licitações e contratações realizadas pelos órgãos e entidades públicas, para que qualquer pessoa tenha acesso ao modo como está sendo feita a gestão do patrimônio público. Assim, caso note alguma irregularidade, qualquer cidadão tem o poder de propor ação popular, segundo previsão do artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988²⁹², com vistas a anular ato lesivo: ao patrimônio público, a uma entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ou ao patrimônio histórico e cultural. Além disso, de acordo com o artigo 74, § 2º, da Carta Magna, a divulgação dos atos administrativos também possibilita que seja feita denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, caso seja notado o descumprimento da Lei Complementar nº 101, de 2000²⁹³, diploma normativo que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

De acordo com Marinês Restelatto Dotti, algumas das medidas que podem ser adotadas nos processos licitatórios e contratos públicos são:

- a) segregação de funções nos setores e departamentos encarregados de gerir as licitações e contratações da organização, por meio de definição das atribuições, competências e responsabilidades dos agentes existentes;
- b) elaboração de rotinas que visem a dar ordem e forma aos procedimentos que conduzam ao contrato, com ou sem licitação, segundo o regramento vigente; trata-se de fluxogramas (normas e manuais internos) dos atos a serem produzidos para a instrução de processos de licitação e contratação direta, expedição de normas e manuais internos para a atuação da fiscalização de rotina de revisão e supervisão sistemáticas da operacionalização dos procedimentos licitatórios e de execução dos contratos;
- c) limitação de preços nas contratações públicas;
- d) terceirização de atividades de apoio e responsabilização de agentes públicos pela prática do nepotismo nessas contratações;
- e) capacitação periódica dos agentes envolvidos nesses processos;
- f) rodízio de funções entre os agentes que desempenham atividades nos setores de licitação e contratos;
- g) regime jurídico de licitação e moldura regulamentar de procedimentos únicos, no âmbito de todos os Poderes das três esferas da federação, proporcionando atuação uniforme dos agentes públicos e, também, padronização de propostas a cargo de licitantes e contratados;
- h) processamento da licitação no formato eletrônico;
- i) imputação de responsabilidade a agentes públicos, nas diferentes esferas de competência;
- j) registro da atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas;
- k) desconsideração da personalidade jurídica de sociedade empresária contratada pela administração pública;
- l) padronização de entendimentos jurídicos;

²⁹²BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁹³BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

- m) compartilhamento e uniformização das ações de assessoramento jurídico e de controle, interno e externo;
- n) segurança jurídica fundada na estabilidade de precedentes; e
- o) transparência de dados.²⁹⁴

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) elaborou e disponibilizou, em sua página na internet, uma cartilha de orientações para as prefeituras e câmaras para que seja cumprido o acesso à informação. Segundo consta nas orientações, deve-se considerar atualizados os dados disponibilizados quando as informações mais recentes forem de, no máximo, trinta dias da data da realização da consulta. E, no caso das receitas e despesas, serão consideradas atualizadas aquelas que forem disponibilizadas até o primeiro dia útil seguinte ao registro contábil no respectivo sistema. Nesses casos, pode-se dizer que as informações estarão sendo atualizadas em tempo real.²⁹⁵

Em relação às licitações, segundo as orientações do TCE-RS, e obedecendo ao artigo 8º, § 1º, inciso IV da Lei nº 12.527, de 2011²⁹⁶, devem ser publicadas pelos entes públicos em seus respectivos sites oficiais ou portais da transparência as seguintes informações e documentos: a) os procedimentos licitatórios em andamento e a situação em que se encontram (aberto, em andamento, suspenso ou finalizado); b) os editais e os resultados das licitações (constando o valor homologado e o nome do vencedor); c) as licitações fracassadas ou desertas, caso isso ocorra; d) todo o processo de dispensa de licitação; e) todo o processo de inexigibilidade de licitação; f) as atas de registro de preços. Além disso, se o ente público não realizar nenhuma licitação, essa informação deve estar expressa.²⁹⁷

Já em relação aos contratos celebrados, o TCE-RS também traz algumas orientações para serem executadas pelos entes públicos. Devem ser publicadas em seu site oficial ou portal da transparência: a) os contratos celebrados, contendo o resumo respectivo de cada um;

²⁹⁴DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas**: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 148-149.

²⁹⁵RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Acesso à informação na prática**: orientações para prefeituras e câmaras. 3. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2021. Disponível em: https://portalnovo.tce.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Acesso_informacao_pratica_2021-3.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 6.

²⁹⁶BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

²⁹⁷RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Acesso à informação na prática**: orientações para prefeituras e câmaras. 3. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2021. Disponível em: https://portalnovo.tce.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Acesso_informacao_pratica_2021-3.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 17.

b) a integralidade dos contratos; c) a integralidade dos termos aditivos; e d) a indicação do fiscal do contrato.²⁹⁸

A página da internet deve conter uma seção específica que possibilite o acompanhamento dos programas, ações, projetos e obras dos entes públicos, de modo que seja possível identificar o estágio em que se encontram. Não atenderá a esse quesito o site que disponibilizar apenas notícias em relação ao tema, ou que redirecionar o usuário à seção de obras do Portal do TCE-RS.²⁹⁹

Além das recomendações acima descritas, o TCE-RS também traz orientações para que seja garantido o atendimento especial de usuários que dele precisem, de modo a atender ao artigo 8º, §3º, inciso VIII, da Lei nº 12.527, de 2011³⁰⁰. Assim, os sites devem observar a acessibilidade do conteúdo para atender às pessoas com deficiência, de modo que estas consigam obter as informações que desejarem.³⁰¹

Destarte, algumas sugestões de ações que podem ser adotadas pela administração pública são: a padronização de editais de licitação e termos contratuais, a divulgação em um portal único e de fácil acesso e compreensão, a disponibilização de dados de forma rápida ou em tempo real, a realização de consultas públicas para que a população se manifeste acerca do que a administração pública pretende fazer. O aumento da transparência dos atos administrativos é essencial em um sistema democrático, pois possibilita que a população tenha conhecimento e voz nas decisões tomadas pelo Poder Público.

Ademais, para melhorar a transparência dos atos realizados pela administração pública e a participação dos cidadãos nas decisões dos gestores públicos, é necessário que haja a divulgação de tais informações de modo que se permita a todas as pessoas interessadas não apenas obterem, mas também entenderem as informações divulgadas. Uma transparência

²⁹⁸RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Acesso à informação na prática:** orientações para prefeituras e câmaras. 3. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2021. Disponível em: https://portalnovo.tce.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Acesso_informacao_pratica_2021-3.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 18.

²⁹⁹RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Acesso à informação na prática:** orientações para prefeituras e câmaras. 3. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2021. Disponível em: https://portalnovo.tce.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Acesso_informacao_pratica_2021-3.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 21.

³⁰⁰BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

³⁰¹RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Acesso à informação na prática:** orientações para prefeituras e câmaras. 3. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2021. Disponível em: https://portalnovo.tce.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Acesso_informacao_pratica_2021-3.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022. p. 30.

efetiva dos atos administrativos não é apenas a sua disponibilização, sendo essencial que as informações sejam compreensíveis e facilmente encontradas.

5 CONCLUSÃO

A corrupção é um fenômeno complexo, pois diversos são os sentidos que podem ser conferidos ao termo, devido aos inúmeros fatores que o desencadeiam e as diferentes consequências que dele resultam. Por essa razão, ela não deve ser entendida como a prática de condutas isoladas, visto que esse fenômeno perpassa organizações, envolvendo atos reiterados de diversas pessoas com alto grau de institucionalização, que ocorrem com pouca ou nenhuma visibilidade.

Existe certo simbolismo que deriva da corrupção, pois ela envolve um aspecto imoral. Os custos que a corrupção causa à democracia não estão associados apenas a questões objetivas e financeiras decorrentes de sua prática. Ela traz prejuízos mais profundos, afetando princípios e normas que servem de base para as relações sociais, além da crença da população nas instituições públicas.

O fenômeno da corrupção não é algo particular do Estado brasileiro, podendo ser vislumbrado em todas as sociedades e épocas. A corrupção afeta a confiança da população na legitimidade da democracia, pois reduz e coloca em dúvida a probidade da administração pública na gestão do patrimônio social.

Muitas causas podem ser atribuídas para a ocorrência do fenômeno corruptivo, tais como concentração de poder econômico e político, grande margem de desigualdade social, proteção deficitária de direitos fundamentais, patrimonialismo decorrente do período colonial, cultura de desigualdade. É possível encontrar a existência de corrupção no Brasil desde o momento de sua colonização até os dias atuais.

Inúmeros são os reflexos decorrentes da corrupção, tanto no âmbito social como no político. Sendo um fenômeno complexo, ela compreende mais do que as figuras típicas que envolvem o oferecimento de vantagem indevida para um funcionário público para que este pratique determinado ato em razão do cargo que ocupa. A corrupção também está presente quando há abuso ou desvio de poder, nepotismo, apropriação indébita, tráfico de influência, entre outros.

A corrupção é um problema sistemático que desvirtua e prejudica toda a sociedade de inúmeras formas. Ela faz perdurar injustiças e discriminações sociais, impactando de forma negativa o exercício de direitos e garantias fundamentais, o que afeta, principalmente, os grupos socialmente mais vulneráveis. Isso porque o mau direcionamento do dinheiro público, que deveria atender as despesas dos municípios, das unidades da federação e do próprio

Estado, faz com que o funcionamento da máquina pública seja deficitário, prejudicando o desenvolvimento social e econômico e, assim, elevando os índices de desigualdade.

Dessa forma, a corrupção acaba por legitimar uma hierarquia de desigualdades que atravessa a sociedade como um todo, gerando um sentimento de desconexão dos cidadãos com os representantes públicos. Essa situação faz com que ocorra uma concreta diminuição do poder de influência da sociedade nas ações e decisões realizadas pela administração pública, prejudicando o sistema democrático.

A grande margem de discricionariedade do gestor público, associada à falta ou à insuficiente transparência de determinados atos administrativos, faz com que surjam oportunidades para a ocorrência da corrupção. Como esse é um ato que costuma operar por meio da confiança entre os agentes, a corrupção é considerada um crime oculto, que gera pouca ou nenhuma evidência que prove a sua existência.

A corrupção afeta a população de inúmeras formas, pois o desvio e o mau uso de dinheiro público trazem como consequências questões como a pavimentação deficitária das vias, a ineficiência de serviços de saúde, educação, segurança, entre outros. Isso porque as verbas arrecadadas não são empregadas de maneira correta, impedindo que os serviços públicos sejam prestados de forma eficiente e, com isso, prejudicando a construção de uma sociedade justa e igualitária.

Além disso, a morosidade do Poder Judiciário em processar e julgar crimes de corrupção e os inúmeros recursos que podem ser opostos pelo réu acabam por contribuir para a ocorrência da prescrição das penas que seriam aplicadas em caso de condenação. A extinção da punibilidade nessas situações gera na sociedade o sentimento de impunidade e o descrédito no sistema jurisdicional.

Muitas são as causas que podem ser atribuídas à corrupção, tais como o patrimonialismo, decorrente do período colonial. Pode-se citar, também, a cultura da desigualdade criada pela escravidão, pois dividiu a sociedade entre as pessoas que se consideravam acima das leis, e aquelas que estavam sujeitas a ela. A complexidade do sistema adotado no Brasil colonial também pode ter sido um fator de corroboração para o crescimento do fenômeno corruptivo no país, posto que ele tornava difícil o exercício de direitos pela população, fazendo com que as pessoas recorressem a atos de corrupção para conseguir exercê-los.

No entanto, deve-se ter em mente que o que se entende por corrupção nos dias de hoje não tinha o mesmo significado que na época colonial. Naquele período, a utilização de pagamentos a oficiais para o exercício de direitos era uma prática comum pela população em

geral. O sentido de corrupção sofreu uma modificação somente em meados da década de 1940, quando se passou a ligar o ato com a imoralidade.

Com a Constituição Federal de 1988, diversos dispositivos passaram a tratar do dever de probidade pública e da implementação de mecanismos de controle social. Em seu artigo 37, a Constituição trouxe, de forma expressa, os princípios que devem ser obrigatoriamente observados pela administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A partir de 1988, portanto, a boa governança passou a ter mais espaço no debate público. Com isso, o combate à corrupção ganhou força e apoio social, criando-se assim novos mecanismos para coibir tal fenômeno, como o incremento da transparência dos atos públicos e o alargamento do acesso à informação. Diversos diplomas normativos foram editados devido à preocupação com a moralidade do gestor público, podendo-se citar a Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 65, de 1990), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), a Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993, posteriormente substituída pela Lei nº 14.133, de 2021), a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013).

Na esfera criminal, o Código Penal Brasileiro, no Título XI (Dos Crimes Contra a Administração Pública), contempla dois os tipos penais denominados de “corrupção”. O artigo 317 do CP tipifica corrupção passiva como a conduta de “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”. O artigo 333, por sua vez, tipifica como corrupção ativa a conduta de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”. Além desses dois, outros tipos penais previstos no Código Penal brasileiro também podem ser entendidos como formas diversas de corrupção, tendo em vista a dificuldade de consenso em relação à conceituação desse crime, tais como a fraude em licitação ou contrato (artigo 337-L), o peculato (artigo 312), o tráfico de influência (artigo 332).

Devido à alta complexidade desse tipo de criminalidade, cujas consequências ultrapassam as fronteiras nacionais, a comunidade internacional passou a preocupar-se em desenvolver mecanismos para o seu enfrentamento. Assim, muitos países assinaram tratados e convenções internacionais como forma de demonstrar o compromisso em prevenir e combater a corrupção. O Brasil assinou e internalizou diversos diplomas normativos internacionais, em que se comprometeu a executar esforços para tal combate, a cooperar com os demais países signatários em questões investigativas e jurisdicionais e a elaborar legislações infraconstitucionais sobre o tema, de modo a criminalizar as condutas corruptivas.

No entanto, apesar dos avanços legislativos, os dados obtidos pela Transparência Internacional, organização que elenca o índice percepção da corrupção no setor público de 180 países, demonstram que o Brasil precisa percorrer um longo caminho no combate a essa criminalidade. Em junho de 2021, o Brasil recebeu 38 pontos, indicando um nível elevado de corrupção no setor público do país.

Apesar de novas técnicas de investigações estarem sendo desenvolvidas e implementadas, os meios investigativos têm a sua eficácia enfraquecida frente à complexidade dos crimes de corrupção, visto que eles têm maneiras arditosas e rápidas de aprimoramento para sua concretização. Além disso, existe também muita dificuldade em se adquirir segurança jurídica no processo penal pátrio, visto o número praticamente ilimitado de reanálises de decisões de juízes de primeiro grau de jurisdição a respeito da suficiência probatória que embasa decisões que impõem restrições a direitos fundamentais de réus ou investigados, com inúmeros exemplos de casos em que houve a decretação de nulidade de toda a investigação ou processo penal por meio de *habeas corpus*.

Ademais, muito embora os casos mais divulgados na mídia sejam aqueles que envolvem altos valores financeiros e políticos conhecidos, existem inúmeras ocorrências de corrupção em pequenas cidades, pois é no âmbito municipal que tal criminalidade encontra diversas oportunidades para se desenvolver como forma de governo. Nos pequenos municípios, a concentração de poder geralmente está nas mãos de uma pequena parcela da população com grande poder político, econômico e social. Isso, aliado ao fato de que, em cidades menores e distantes dos grandes centros, as populações não dispõem de meios suficientes para defesa de seus interesses, faz com que a corrupção se alastre nesses pequenos núcleos urbanos.

Reconhece-se, portanto, que a corrupção tem um caráter fenomenológico com inúmeras causas de fomento. Dentre as diversas possibilidades para a ocorrência de fenômenos corruptivos, é possível destacar a corrupção ocorrida em licitações e contratos públicos como sendo de especial relevância. Isso porque, ao exercer o dever de implementar políticas elaboradas para salvaguardar direitos e garantias fundamentais constitucionalmente asseguradas, o Estado necessita realizar compras e contratar serviços.

Pode-se dizer, desse modo, que uma das formas usadas pelos agentes para praticar a corrupção é através de procedimentos licitatórios, visto haver um elevado grau de discricionariedade do gestor público para a prática de determinados atos. Ou seja, agentes corruptos utilizam procedimentos licitatórios para obter vantagens ilícitas por meio do desvio

de dinheiro público. Um dos fatores para que isso ocorra é a falta de um controle consistente dos atos administrativos em processos licitatórios.

Em um contexto como esse, a moralidade e a transparência administrativas na gestão pública ganham relevância. A moralidade já podia ser observada nas Constituições brasileiras anteriores, porém apenas de forma implícita, sendo entendida como um dever de disciplina interna a ser seguido pela administração pública. A positivação expressa do princípio da moralidade veio somente na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, cujo *caput* determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além de no artigo 37, é possível encontrar menção à moralidade em diversos outros dispositivos da Constituição Federal de 1988. O artigo 5º, inciso LXXIII, dispõe que qualquer cidadão poderá propor ação popular para anular ato lesivo à moralidade administrativa. O artigo 14, § 9º, determina que Lei Complementar deve estabelecer os casos de inelegibilidade e os prazos de uma cessação, a fim de que seja protegida, entre outras questões, a moralidade para o exercício do mandato. Ademais, também é possível encontrar algumas menções a expressões que se ligam à moralidade nos artigos 12, inciso III; 15, inciso V; 55, inciso II, § 1º; 73, § 1º, inciso II; 85, inciso V; 97, § 10, inciso III; 119, inciso III; e 120, inciso III.

A lesão ao princípio da moralidade constitui uma forma de improbidade administrativa, segundo a Lei nº 8.429, de 1992. O conceito de improbidade, no entanto, é mais amplo que o de imoralidade, visto que esta representa ofensa à boa-fé, à igualdade e à lealdade, enquanto aquela é a lesão não só à moralidade, mas também à legalidade.

O princípio da moralidade impõe ao administrador público um dever ético obrigatório, limitando a sua conduta, de modo que essa passe pela análise da finalidade social do ato. Ou seja, o agente público deve buscar o que melhor atenda ao interesse público, sendo um mandamento de correção moral no agir da administração pública. Além do mais, a moralidade é um pressuposto de validade dos atos administrativos, de modo que o administrador deve analisar não apenas a conveniência, a oportunidade e a justiça dos atos, como também precisa saber diferenciar a honestidade da desonestidade.

Além da obediência ao princípio da moralidade, a administração pública também deve zelar pela transparência dos atos administrativos realizados, a fim de que os cidadãos possam efetuar o seu controle. A administração pública tem a obrigação de divulgar o máximo de informações que digam respeito ao interesse público, cumprindo o seu dever de informar e garantindo o direito dos cidadãos de serem informados.

Por meio da transparência administrativa, possibilita-se que o administrado participe da atuação da gestão pública não somente de forma passiva, mas colaborando nas decisões. Assim, a transparência implica a disponibilização de dados para acesso aos cidadãos, de modo que facilite e fomente a democratização das decisões.

A transparência pública aumenta os níveis de eficiência, efetividade e capacidade de resposta aos cidadãos, permitindo uma melhor administração dos interesses públicos. Ela promove o aumento da confiança da população na administração pública e no sistema democrático, pois permite maior controle contra o uso indevido do patrimônio público e coíbe a prática de corrupção.

Porém, para que ocorra um efetivo controle e participação da população na gestão pública, é necessário um acesso qualificado às informações. O Estado tem o dever de garantir o direito de acesso à informação, que deve ser realizado por meio de procedimentos objetivos e céleres, com transparência, e linguagem clara e acessível. Isso se dá através do princípio da publicidade, que tem a função de amparar o princípio da transparência, concretizando a possibilidade de as atividades preconizadas pela administração pública serem fiscalizadas pela população.

O princípio da publicidade está previsto expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Segundo esse princípio, é obrigatória a divulgação ampla dos atos administrativos, como meio de efetivação da transparência e de repressão de condutas abusivas, fraudulentas e corruptivas. A publicidade é considerada um requisito de eficácia dos atos administrativos, de modo que estes só produzirão efeitos após a sua divulgação, para que a população tenha conhecimento das ações que poderão refletir em toda a sociedade.

É importante destacar que o princípio da publicidade não se confunde com o da transparência. Este não se limita a fazer cumprir o dever de publicidade dos atos administrativos ou o direito de acesso à informação, pois a sua finalidade é trazer clareza às informações divulgadas pela administração pública. Já aquele determina a obrigatoriedade de ampla divulgação dos atos administrativos, como forma de efetivar a transparência da gestão pública. Outrossim, todos os agentes públicos devem atender a ambos, o que pode ser realizado por meio de ferramentas virtuais de acesso facilitado.

Para que seja possível uma maior participação dos cidadãos, as informações devem ser divulgadas de forma clara e célere, ou seja, enquanto os processos decisórios estão ocorrendo. Além disso, a administração pública deve promover a transparência em relação às ações que pretende realizar no futuro, principalmente em relação a atos e contratos pendentes de produzir efeitos.

Em relação às licitações e aos contratos administrativos, eles devem ser realizados por meio de procedimentos que garantam o cumprimento dos princípios norteadores da administração pública, principalmente a moralidade e a transparência. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 institui a obrigatoriedade da realização de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações. O objetivo da realização de licitações é o cumprimento dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, garantindo-se a igualdade de condições a todos aqueles que quiserem concorrer na disputa.

O diploma normativo que trazia a regulamentação acerca de licitações e contratos administrativos, Lei nº 8.666, de 1993, foi substituído por um novo diploma legal em abril de 2021, a Lei nº 14.133. A nova legislação inovou em diversos dispositivos, substituindo substancialmente as previsões constantes na antiga norma. Além disso, tal lei unificou, em um só diploma, as Leis 10.520, de 2002 (Lei do Pregão), e a Lei nº 12.462, de 2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas).

Em seu artigo 5º, a nova Lei nº 14.133, de 2021, traz os princípios que devem ser observados nas licitações e contratos, sendo eles legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficiência, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. Além disso, segundo o seu artigo 11, a norma tem como objetivos assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública, respeitar o princípio da isonomia entre os licitantes, evitar contratações com preços incompatíveis ou superfaturados e promover um progresso sustentável do país.

Assim, a publicidade dos atos praticados durante licitações e contratos administrativos é a regra, tendo como finalidade a diminuição de irregularidades, pois amplia a possibilidade de participação da população na produção e de fiscalização dos atos administrativos. Para dar efetividade à publicidade e à transparência, o artigo 25, § 3º, da Lei nº 14.133 determina que devem ser divulgados sem necessidade de registro ou de identificação, em site eletrônico oficial e na mesma data de divulgação do edital, todos os seus elementos, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos.

Outra legislação que traz dispositivos específicos para procedimentos relacionados a compras e contratações públicas é a Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação). No seu artigo 7º, inciso VI, ela determina que o acesso à informação compreende os direitos de obter dados pertinentes à administração e a utilização de patrimônio e recursos públicos.

A Lei nº 14.133 prevê algumas das possíveis irregularidades que podem ocorrer em licitações e contratos administrativos. Em seu artigo 155, ela traz as infrações administrativas que responsabilizam o licitante ou contratado, sendo elas: I) dar causa à inexecução parcial do contrato; II) dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; III) dar causa à inexecução total do contrato; IV) deixar de entregar a documentação exigida para o certame; V) não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; VI) não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; VII) ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; VIII) apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; IX) fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; X) comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; XI) praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação; XII) praticar ato lesivo previsto no artigo 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

A fraude a licitação é uma conduta que visa a ludibriar o preenchimento dos requisitos ou frustrar o caráter competitivo do certame. Dessa forma, o agente pratica fraude quando realiza conduta para, através do engano, eliminar a possibilidade de haver competitividade entre os participantes. Ou seja, é uma ação planejada para a obtenção de vantagem ilícita por meio da violação dos princípios e regras que pautam a administração pública.

Muitos impactos negativos decorrem de eventuais manipulações em licitações, como o prejuízo a direitos sociais, uma vez que há o desvio de recursos que poderiam estar sendo empregados no atendimento a essas demandas. Assim, pode-se dizer que fraudes em licitações trazem impactos negativos para toda a sociedade.

A fraude em licitações faz incidir, além da responsabilidade administrativa, também a responsabilização civil e penal dos gestores públicos, pois as três esferas de punição (civil, administrativa e penal) são independentes entre si. Na esfera civil, a fraude licitatória infringe a Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que, em seu artigo 10, tipifica diversos atos que causam prejuízo ao erário e fazem incidir a responsabilização dos agentes que praticaram as condutas lesivas. Já na esfera penal, os tipos estão previstos no Capítulo II-B do Código Penal (Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos), e, assim como a responsabilidade administrativa, a penal também apresenta três dimensões: punitiva, desincentivadora e preventiva.

Os tipos penais envolvendo licitação e contratos administrativos têm como pressuposto a ação de um agente público, sendo necessário para a sua configuração que a conduta criminosa corresponda a uma violação às normas de direito administrativo. Além disso, excetuando o tipo penal do artigo 337-O do Código Penal, todos os demais só admitem conduta dolosa, ou seja, a ação deve ser praticada de forma consciente e voluntária, com vistas à obtenção do resultado reprovável. Dessa forma, a mera ocorrência de resultado danoso não poderá ser considerada suficiente para a configuração de punibilidade do agente.

Muitas fraudes estão sendo investigadas em licitações feitas para o enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), chamado também de Covid-19. Os certames licitatórios ocorridos nesse período foram especialmente propícios para a ocorrência da corrupção. Uma vez que a lei que foi editada para esse momento, com a intenção de tornar mais célere a contratação de insumos, equipamentos e pessoal, isso acabou por facilitar que casos de fraude acontecessem.

A pandemia causada pelo novo coronavírus foi declarada pela Organização Mundial da Saúde em janeiro de 2020, sendo declarada pelo Ministério da Saúde do Brasil como surto de emergência de saúde pública de preocupação internacional na Portaria 188, em março do mesmo ano. Devido à alta transmissibilidade de infecção respiratória aguda causada pela Covid-19, que estava levando uma grande quantidade de pessoas a buscar atendimento em hospitais, pois em muitos casos a doença poderia evoluir rapidamente e levar o paciente a óbito, o Congresso Nacional editou a Lei nº 13.979, de 2020, para regulamentar as medidas para o enfrentamento à pandemia.

A Lei nº 13.979, de 2020, adveio com a intenção de dar celeridade às contratações públicas, de modo a permitir que fossem realizadas com menor burocracia, tendo em vista a necessidade de rapidez na compra de insumos e contratação de pessoal naquele momento. A norma permitiu a dispensa de licitações para a aquisição de bens, serviços e insumos, mas deixava claro que a exceção aplicava-se apenas para as compras e contratações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública, e apenas durante o período em que esta perdurasse.

Assim, a Lei nº 13.979, de 2020, não permitiu a dispensa de licitação em casos que não estivessem relacionados ao combate à pandemia da Covid-19. A exceção ao dever de licitar requer uma interpretação restritiva, de modo que só poderia ser utilizada nos limites e de acordo com o rol previsto na legislação. A norma dispôs sobre quatro situações em que são presumidas como comprovadas as condições impostas pela lei, sendo elas: a) ocorrência de situação de emergência; b) necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; c)

existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e d) limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Além das situações elencadas, a lei também relativizou algumas das regras impostas pela Lei de Licitações para as contratações realizadas para o enfrentamento à pandemia, tais como a possibilidade de ser contratada empresa submetida à sanção de impedimento ou suspensão de contratar com a administração pública, caso fosse, comprovadamente, a única fornecedora de bem ou prestadora do serviço necessário. A legislação também admitiu a apresentação simplificada do termo de referência ou projeto básico, mas com a obrigatoriedade de apresentação de determinados itens elencados no artigo 4º-E. Além desses, caso houvesse a restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, a norma autorizou, de forma excepcional e mediante justificativa da autoridade competente, a dispensa de apresentação de documento de regularidade fiscal ou do cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação.

Outra legislação editada para auxiliar a administrar o período pandêmico foi a Lei nº 14.065, de 2020, na qual se possibilitou a realização de pagamentos antecipados para as licitações e contratos para o combate à Covid-19. A norma deixou claro, no entanto, que todos os atos decorrentes dela deveriam ser disponibilizados em site oficial na internet. Ou seja, não houve flexibilização ou redução da obrigatoriedade de publicidade dos atos de contratação feitos pelo poder público.

No entanto, apesar de tais legislações terem sido editadas com a intenção de facilitar a aquisição e contratação de bens e serviços essenciais para o combate à pandemia do coronavírus, tiveram a sua finalidade desvirtuada por alguns gestores públicos, que as utilizaram para praticar desvios corruptivos. Diversas matérias jornalísticas noticiaram inúmeras operações policiais e investigações de Tribunais de Contas em licitações e contratações relacionadas à pandemia.

Devido ao grau elevado de discricionariedade em licitações, alguns gestores públicos mal-intencionados promovem arranjos para que o ganhador do certame seja a pessoa pactuada de antemão. Assim, são necessárias medidas e instrumentos adequados para que seja possível um combate mais efetivo ao fenômeno corruptivo que ocorrem em licitações. Uma das formas propostas por este trabalho é o aumento da transparência dos atos administrativos, pois ela atua como uma forma de dissuasão da prática dessa criminalidade.

Para que seja possível reduzir os níveis de corrupção em licitações, é necessário o aumento da transparência da gestão pública, para que a disponibilização das informações seja

mais acessível a toda a população. A transparência na gestão pública induz o administrador a empregar com maior critério o dinheiro público, coibindo atos fraudulentos. Assim, deve-se possibilitar um maior controle da gestão pública pela população, aumentando e a melhorando a forma em que é dada publicidade aos atos administrativos.

A divulgação das informações é essencial para que haja maior transparência, porém a mera disponibilização dos dados não é suficiente. Tal divulgação deve ser clara e de fácil compreensão, acessível a qualquer cidadão que tenha interesse em obtê-la.

Durante a pandemia da Covid-19, foram emitidas recomendações para a transparência de contratações emergenciais pelo Tribunal de Contas da União em conjunto com a Transparência Internacional Brasil. Em tal cartilha, foram listadas diversas informações que deveriam ser disponibilizadas para facilitar o acesso dos dados acerca das contratações realizadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul também elaborou e disponibilizou em sua página na internet uma cartilha de orientações para as prefeituras e câmaras para que fosse cumprido o acesso à informação.

No entanto, foram observados, pelos Tribunais de Contas do país, diversos desvios ou maus usos de recursos públicos em compras e contratações de serviços e insumos para o combate à pandemia. Práticas como compra de materiais hospitalares superfaturados, contratações de serviços que não foram entregues, entre outros atos, demonstram como ainda é necessário avançar na transparência da gestão pública no país.

Entre os casos investigados, estavam o superfaturamento de insumos, materiais e serviços, dispensa ilícita de licitação e outros esquemas de corrupção que ocasionaram desvios de dinheiro público. Em um cenário devastador como o causado pela pandemia de Covid-19, a corrupção de verbas públicas destinadas à saúde trouxe como consequência a falta de leitos, medicamentos e insumos hospitalares que eram de extrema necessidade para salvar a vida de toda a população brasileira.

Infelizmente, ainda são poucos os dados que podem ser coletados sobre irregularidades nas licitações para o enfrentamento da pandemia. No Rio Grande do Sul, muitas investigações que apontam para a má gestão ou a possível ocorrência fraudes em licitações e contratações realizadas pelos municípios do da unidade federativa durante o estado de calamidade pública causado pela Covid-19 estão em andamento pelo Tribunal de Contas do Estado.

Tais investigações demonstram que a fiscalização pelo controle externo do Tribunal de Contas é essencial, e a importância da transparência dos atos administrativos para o controle da administração pública. No entanto, é necessário que os Tribunais de Contas ampliem a sua

atuação para avaliar também os casos em que deveriam ter sido feitas licitações, mas não o foram. Ademais, para em um sistema democrático a população deve ter o poder de fiscalizar diretamente os atos praticados pelos gestores públicos.

Para isso, é necessário que esses atos praticados pela administração pública sejam divulgados de modo facilitado, possibilitando que todas as pessoas interessadas consigam obter e entender as informações disponibilizadas. Uma transparência efetiva das ações administrativas requer que as informações divulgadas sejam compreensíveis e facilmente encontradas.

Por fim, algumas sugestões de ações que podem ser adotadas pela administração pública para aumentar a transparência dos atos administrativos são: a padronização de editais de licitação e termos contratuais, a divulgação em um portal único e de fácil acesso e compreensão, a disponibilização de dados de forma rápida ou em tempo real, a realização de consultas públicas para que a população se manifeste acerca do que a administração pública pretende fazer. O aumento da transparência dos atos administrativos, de modo a torná-la efetiva, é essencial em um sistema democrático, pois possibilita à população fiscalizar as ações e decisões da administração pública.

REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. Acordos de leniência na Lei Anticorrupção Empresarial. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 29 mar. 2022.

ARRUDA, Angela Maria Furtado. **Resultado da análise das prestações de contas dos municípios do Estado do Ceará na visão do Tribunal de Contas dos municípios**. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62310/1/2008_dis_amfarruda.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL, 2011. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91338/1/661549801.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BARBOZA, Márcia Noll. **O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 24-25.

BEZERRA, Marcos Otavio. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/42682150/Corrupção_Um_estudo_sobre_poder_público_e_relacões_pessoais_no_Brasil. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. Corrupção e cidade. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a Ação Popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

_____. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991**. Define, na forma da alínea a do inciso X do art. 155 da Constituição, os produtos semi-elaborados que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp65.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

_____. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Constituição Federal de 1988. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

_____. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros e transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 1 mar. 2022.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Lei do Pregão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (1ª Câmara). Prestação de Contas nº 004/341.1998-8. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, 7 out. 2003. **Ata Eletrônica 36**, 7 out. 2003. Acórdão

nº 2346/2003. Disponível em:

<https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2003/1a-camara/AC-2003-002346-MV-1C.doc>.

Acesso em: 29 maio 2022.

_____. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Convenção de Palermo. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Convenção de Mérida. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). *Habeas corpus* nº 76.686/PR. Relator: Min. Nilson Naves, 9 set. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**, 10 nov. 2008. Acórdão. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=780533&num_registro=200700264056&data=20081110&peticao_numero=1&formato=PDF. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. Brasília: TCU, 2010. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). Representação nº 012.083/2009-0. Relator: Min. Augusto Sherman, 4 nov. 2010. **Ata Eletrônica 47**, 6 nov. 2009. Acórdão. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/44106783>. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). *Habeas corpus* nº 149.250/SP. Relator: Min. Adilson Vieira Macabu, 7 jun. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, 5 set. 2011. Acórdão. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1040837&num_registro=200901925658&data=20110905&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 25 maio 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Penal nº 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 17 out. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, 22 abr. 2013. Acórdão. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur228572/false>. Acesso em: 17 set. 2021.

_____. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). Relatório de Levantamento nº 008.759/2013-8. Relatora: Min. Ana Arraes, 21 maio 2014. **Ata Eletrônica 17**, 30 maio 2014. Acórdão. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/49867916>. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Inquérito nº 3.983/DF. Relator: Min. Teori Zavascki, 3 mar. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, 12 maio 2016. Acórdão. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur347957/false>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Estabelece o estatuto jurídico da empresa pública, da empresa de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Ação Penal nº 695/MT. Relatora: Min. Rosa Webber, 6 set. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, 12 dez. 2016. Acórdão. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur361665/false>. Acesso em: 17 set. 2021.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

_____. **Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de

dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114065.htm#:~:text=Autoriza%20pagamentos%20antecipados%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es,de%2020%20de%20mar%C3%A7o%20de. Acesso em: 26 jul. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Ação Penal nº 976/DF (2020/0220737-4). Relator: Min. Benedito Gonçalves, 11 de fev. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, 1 mar. 2021. Acórdão. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=121436046®istro_numero=202002207374&publicacao_data=20210301. Acesso em: 28 jun. 2021.

_____. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União; TRANSPARÊNCIA Internacional Brasil. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**, [2020?]. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BREDA, Juliano (coord.). **Crimes de licitação e contratações públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BRITO, Halisson Silva de; COSTA, Ana Carla Oliveira da. **Corrupção em tempos da Covid-19**: o papel do controle externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico. Disponível em: <https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/article/download/21/10/341>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CALCINI, Fábio Pallaretti. Princípio da moralidade administrativa. *In*: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CAMARÃO, Tatiana. Art. 25. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael. Da contratação pública. *In*: CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael; AGI, Samer. **Lei do coronavírus**: Lei 13.979/2020. Brasília: CP Iuris, 2020.

CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael; AGI, Samer. **Lei do coronavírus**: Lei 13.979/2020. Brasília: CP Iuris, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CASTRO, Luciano Irineu de. **Combate à corrupção em licitações públicas**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, n. 7 v. 2, 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/29427573.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

COSTA, Helena Regina Lobo da. Corrupção na história do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial. *In*: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (coord.). **Temas de anticorrupção e compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CUNHA, Marcus Vinicius Ribeiro. **Princípio da moralidade administrativa**: por uma definição de parâmetros hermenêuticos sensíveis ao pluralismo e à segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

DABLA-NORRIS, Era. A game theoretic analysis of corruption in bureaucracies. *In*: ABED, George T.; GUPTA, Sanjeev (eds.). **Governance, corruption and economic performance**. Washington DC: International Monetary Fund, 2003. Disponível em: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/02861-9781589061163/02861-9781589061163/Other_formats/Source_PDF/02861-9781455230532.pdf?redirect=true. Acesso em: 12 abr. 2021.

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

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. **PF deflagra Operação Reagente para investigar fraudes em licitação na compra de testes de Covid-19**. Brasília: DPF, 2020. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/07-noticias-de-julho-de-2020/pf-deflagra-operacao-reagente-para-investigar-fraudes-em-licitacao-na-compra-de-testes-de-covid-19>. Acesso em: 14 abr. 2021.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. **A justificação do direito e sua adequação social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. Aspectos da aplicação adequada da Lei de Improbidade Administrativa no atual enfrentamento à corrupção no Brasil. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 29 mar. 2022.

DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas**: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ERKKILÄ, Tero. **Transparency in public administration**. Helsinki: Department of Political and Economic Studies, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1404>. Acesso em: 22 maio 2022.

FERNANDES, Sérgio Bruno Cabral. O jogo da corrupção sistêmica no Brasil. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: JusPodivm, 2020.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FURTADO, Lucas Rocha. **Brasil e corrupção**: análise de casos: inclusive da Operação Lava Jato. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Crimes de contratação pública e sua interface com a legislação de licitações e contratos administrativos. *In*: BREDA, Juliano (coord.). **Crimes de licitação e contratações públicas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. Seize the State, Seize the Day: State capture, corruption, and influence in transition. **Policy Research Working Paper n. 2444**, September 2000. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=240555>. Acesso em: 6 ago. 2021.

JASHRI, Murat; PEPAJ, Islam. The role of the principle of transparency and accountability in public administration. **Acta Universitatis Danubius**, v. 10, p. 60-69, 2018. Disponível em: <https://journals.univ-danubius.ro/index.php/administratio/article/view/5038/4717>. Acesso em: 22 maio 2022.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of corruption**: wealth, power, and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

JOHNSTON, Michael; FRITZEN, Scott. **The conundrum of corruption**: reform for social justice. New York: Routledge, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei 8.666/1993. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____. **Covid-19 e o direito brasileiro**. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. *E-book*.

_____. A repressão penal a infrações em licitações e contratações administrativas: considerações introdutórias. *In*: BREDA, Juliano (coord.). **Crimes de licitação e contratações públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KLITGAARD, Robert. Corruption across countries and cultures. Singapore: **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, n. 17-23, set. 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3035100>. Acesso em: 25 jun. 2021.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

_____. Criminalidade governativa e corrupção como entraves ao desenvolvimento: algumas propostas jurídicas de enfrentamento. *In*: LEAL, Rogério Gesta. **O direito penal e processual penal na sociedade de riscos**: aspectos teóricos e pragmáticos: estudos de casos. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

_____. **Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. *E-book*.

_____. **O direito penal e processual penal na sociedade de riscos**: aspectos teóricos e pragmáticos: estudos de casos. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

LEITE, Eduardo. Corrupção na saúde. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: JusPodivm, 2020.

LEVCOVITZ, Silvo. **A corrupção e a atuação da Justiça Federal no Brasil: 1991-2014**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Campinas, São Paulo, 2020. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/349362/1/Levcovitz_Silvio_D.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (orgs.). **Democracia, direito e política**: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Muller. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel. **Transparency and Corruption**: the conditional significance of a free press. Gothenburg: QOG, 2005. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/43559119.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

MACHADO, Costa. **Constituição Federal interpretada**. São Paulo: Manole, 2012.

MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **O princípio da moralidade no direito tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da moralidade administrativa. *In*: PIRES, Luiz Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coords.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MASSON, Cleber. **Crimes em licitações e contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

MATTOS, Diogo Castor de. **O amigo do direito penal: por que nosso sistema favorece a impunidade dos criminosos de colarinho branco**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O princípio da moralidade no direito tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELO, Karine. Pandemia: operação investiga corrupção em contrato sem licitação no DF. **Agência Brasil**, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-05/pandemia-operacao-investiga-corrupcao-em-contrato-sem-licitacao-no-df>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MERGULHÃO, Maria Fernanda Dias. **Corrupção no Brasil: um ciclo repetitivo**. Curitiba: Juruá, 2021.

MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. São Paulo: Almedina, 2019.

_____. Transparência: Instrumento essencial para o combate da corrupção no âmbito da Administração Pública Brasileira. *In*: DOMINGUES, Paulo de Tarso; MESSA, Ana Flávia (coords.). **Governança Corporativa e Corrupção**. Braga: Húmus, 2019. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/120621/2/336868.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCov). Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. **O que é Covid-19**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. **Sintomas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/sintomas>. Acesso em: 14 abr. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso lava jato: entenda o caso**. Brasília: MPF, [2021?]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 20 set. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e-desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 29 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 3. ed. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/15/aplicacao_lai_3a_ed.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

MIRANDA, Luiz Fernando. A análise neoinstitucional da corrupção: corrupção e reformas. Florianópolis: **Em Tese**, v. 13, n. 1, p. 48-64, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2016v13n1p48/32269>. Acesso em: 31 ago. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OCDE. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da Administração Pública Federal Brasileira**: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. França: OECD, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Art. 54. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA JUNIOR, Fernando Antonio de Alencar Alves de. A relação entre corrupção e concorrência: quando cartéis de licitação e agentes públicos desonestos se encontram. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: JusPodivm, 2020.

PAGOTTO, Leopoldo. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. *In*: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (coord.). **Temas de anticorrupção e compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Capítulo II: dos princípios. *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coords.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006.

PEIXINHO, Manoel Messias. Princípios constitucionais da administração pública. *In*: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006.

PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

PIRES, Luiz Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coords.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Expansão do direito penal e criminalidade moderna**: a observação das organizações criminosas na contemporaneidade com ênfase na corrupção e o reforço da diferenciação sistêmica do direito penal mediante os novos papéis do Ministério Público, a colaboração premiada e a pena privativa de liberdade. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em:
http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9329/Pedro%20Rui%20da%20Fontoura%20Porto_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31 ago. 2021.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979. Disponível em:
<https://favaretoufabr.files.wordpress.com/2014/03/formac3a7c3a3o-do-brasil-contempor3a2neo-caio-prado-junior.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

PRECINOTTO, André. **Transparência, de dispensas de licitação em situações de emergência nacional**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Ribeirão Preto, São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em:
https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-19112021-120551/publico/AndrePrecinotto_Corrigida.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022.

ROCHA, Rebecca Cerqueira. Reflexões sobre o tratamento jurídico-penal do fenômeno da corrupção no Brasil. Salvador: **Revista de Direito UNIFACS**, n. 146, 2012. Disponível em:
<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2238/1648>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. **Corruption and government**: causes, consequences and reform. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2016. *E-book*.

SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). **Corrupção**: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: JusPodivm, 2020.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberson Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações**: detecção e prevenção de fraudes. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SBARDELOTTO, Fábio Roque. **Condições e possibilidades de constituição de políticas públicas a partir da experiência da Operação Lava Jato enquanto enfrentamento da corrupção envolvendo a responsabilidade da pessoa jurídica no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2415/1/Fábio%20Roque%20Sbardellotto.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social**: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública. Dissertação (Mestrado em Direito e Garantias Fundamentais) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em: 9 jul. 2021.

SUTHERLAND, Edwin H. **White-collar criminality**. *American Sociological Review*. Bloomington: Indiana University, v. 5, n. 1, p. 1-12, fev. 1940. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2083937>. Acesso em: 2 out. 2021.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. São Paulo: **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 251-280, out. 2002. p. 257. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46345>. Acesso em: 27 jun. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Representação nº 102.035-8/2020. Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins, 7 jun. 2021. **Publicação Eletrônica**, 9 jun. 2021. Acórdão. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo/ObterDocumento?numero=102035&dv=8&ano=2020&idNumero=177&votoInteiro=true>. Acesso em: 28 jun. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal n. 70069984433. Relator: Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, 23 nov. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, 10 fev. 2017. Acórdão. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70069984433&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 18 set. 2021.

_____. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal nº 70067828632. Relator: Newton Brasil de Leão, 23 nov. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, 1 out. 2018. Acórdão. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70067828632&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 18 set. 2021.

_____. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal 70080024763. Relator: Des. Rogerio Gesta Leal, 25 abr. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, 16 maio 2019. Acórdão. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70080024763&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal 70080713035. Relator: Des. Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, 5 dez. 2019. **Diário da Justiça**

Eletrônico, 22 jan. 2020. Acórdão. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70080713035&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal 70081094369.

Relator: Des. Julio Cesar Finger, 23 abr. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 3 set. 2020.

Acórdão. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70081094369&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal 70080119142.

Relator: Des. Julio Cesar Finger, 27 ago. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 23 out. 2020.

Acórdão. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70080119142&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal 70083116723.

Relator: Des. Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, 22 out. 2020. **Diário da Justiça**

Eletrônico, 12 nov. 2020. Acórdão. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70083116723&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Acesso à informação na prática**: orientações para prefeituras e câmaras. 3. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2021. Disponível em:

https://portalnovo.tce.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Acesso_informacao_pratica_2021-3.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022.

_____. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Criminal). Apelação Criminal 70083774190.

Relator: Des. Newton Brasil de Leão, 12 fev. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, 14 jun.

2021. Acórdão. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justiça%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70083774190&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Inspecção especial nº 021185-0200/20-0**. Relator:

Renato Luís B. Azeredo, 30 set. 2022. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc/anonimo/open/PRE/753670#tarjas=2832490id_arquivo=4105809. Acesso em: 29 jul. 2022.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. O princípio da moralidade no direito tributário. *In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). O princípio da moralidade no direito tributário.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

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

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente; SILVA, Vinícius de Oliveira e. **Combate à corrupção nos municípios brasileiros.** Leme: Mizuno, 2021.

SANT'ANNA, Marília Mendonça Morais. **Transparência e controle da administração pública:** limites e possibilidades no cenário brasileiro. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/23131/Marilia%20Mendonca%20Morais%20Sant%20Anna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 maio 2022.

SCHINESTSC, Ana Rita Nascimento. **Seminário novos gestores.** FAMURS. Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: https://famurs.com.br/uploads/noticia/25426/Procuradoria_de_Prefeitos___MPRS.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

SCHWARCZ, Lilia Mortiz. Corrupção no Brasil Império. *In: AVRITZER, Leonardo (org.). Corrupção: ensaios e críticas.* Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Democratização pelos “mass media”? O direito de ser informado e os limites fáticos à sua plena eficácia. *In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (orgs.). Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Muller.* Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social:** a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória. Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em: 22 maio 2022.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social:** a transparência como elemento de aperfeiçoamento da administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** São Paulo: Malheiros, 2006.

VIECILI, Jerusa Burmann. A transparência como fator de efetividade do combate à corrupção. *In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir (coords.). Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos.* Salvador: JusPodivm, 2020.

WIEHEN, Michael *et al.* **Curbing corruption in public procurement**. Berlim: Transparency International, 2006. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1313787>. Acesso em: 7 set. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report 51**. Genebra: WHO, 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10. Acesso em: 14 abr. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report 11**. Genebra: WHO, 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200131-sitrep-11-n-cov.pdf?sfvrsn=de7c0f7_4. Acesso em: 14 abr. 2021.

ZANON, Patricie Barricelli; GERCWOLF, Susana. Programas de compliance e incentivos no combate à corrupção no Brasil. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos Pereira (coords.). **Governança, compliance e cidadania**, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*.

ZIELINSKI, Dioleno Zella. **Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability societal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, Paraná, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37963>. Acesso em: 22 maio 2022.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Princípio da moralidade: algumas considerações. *In*: PIRES, Luiz Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coords.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.