

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**UNIDADE HIGIENÓPOLIS**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ARTIGO CIENTÍFICO

BRUNO GIAVENO

CORRUPÇÃO E O DESVIRTUAMENTO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

SÃO PAULO

2022

BRUNO GIAVENO

CORRUPÇÃO E O DESVIRTUAMENTO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para  
obtenção do grau de bacharel no curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Orientador: Prof. Eduardo Stevanato Pereira de Souza

SÃO PAULO

2022

BRUNO GIAVENO

CORRUPÇÃO E O DESVIRTUAMENTO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: \_\_ / \_\_ / 2022

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

## **AGRADECIMENTOS**

À toda minha família, em especial meus pais e meu irmão, por todo o apoio, carinho e suporte em cada um dos meus passos até chegar aqui.

Aos meus amigos piracicabanos, amizades que carrego desde a infância, por todo o apoio, risadas, companheirismo e, principalmente, por ficarem ao meu lado mesmo cada um seguindo seu caminho após o colegial.

Aos meus amigos mackenzistas, pelos inesquecíveis 5 anos que passamos juntos, obrigado por todas as risadas e angústias que compartilhamos. Com certeza carregarei vocês comigo.

Ao meu professor e orientador, Eduardo Stevanato Pereira de Souza, pelas aulas na matéria de Direito Administrativo e, por fim, pelos encontros e orientações para elaboração deste trabalho.

Ao meu primeiro e único escritório, Giamundo Neto Advogados, pela oportunidade e por proporcionarem o meu primeiro contato prático com o Direito Administrativo, o que me motivou a escolher este tema.

A todos os meus amigos e companheiros de trabalho no escritório, por tornarem o ambiente de trabalho mais leve e me entusiasmarem a dar o meu melhor sempre.

## RESUMO

Este artigo tem como escopo o estudo da relação entre a Corrupção e o fenômeno de desvirtuamento do procedimento licitatório no âmbito dos contratos celebrados pela Administração Pública. Inicialmente, pretende-se trazer o conceito e os principais aspectos a respeito da licitação, desde os princípios que a norteia até as fases pelas quais o procedimento se desenvolve. No que diz respeito a corrupção, por sua vez, além do seu conceito, serão abordados os principais mecanismos criados para o seu combate, tanto no plano nacional como internacional. Por fim, será analisada de que forma a corrupção é capaz de corromper o procedimento licitatório, desvirtuando seus princípios norteadores e finalidades, apresentando jurisprudências e exemplos de como esses vícios se configuram nos casos concretos.

**Palavras-chave:** Licitação. Corrupção. Administração Pública. Ilicitude.

## **ABSTRACT**

The scope of this article is to study the relationship between Corruption and the phenomenon of distortion of the bidding procedure in the context of contracts concluded by the Public Administration. Initially, the concept and the main aspects of bidding will be presented, from the principles that guide it to the phases through which the procedure is developed. About the corruption, in addition to the concept, the main mechanisms created to combat it will be presented, both nationally and internationally. Finally, by presenting case law and examples of how these illicitudes are configured in concrete cases, it will be analyzed how corruption is capable of corrupting the bidding procedure, distorting its guiding principles and purposes.

**Key words:** Bidding. Corruption. Public Administration.

## SUMÁRIO

Introdução .....	7
1 Licitação.....	9
1.1 Conceito.....	9
1.2 Princípios .....	10
1.2.1 Princípios da Moralidade e Probidade Administrativa .....	11
1.2.2 Princípio da Igualdade.....	11
1.2.3 Princípio da Competitividade.....	12
2 Corrupção.....	13
2.1 Conceito.....	14
2.2 Corrupção na Administração .....	16
2.3 Combate a Corrupção.....	17
2.3.1 Tratados internacionais .....	17
2.3.2 Combate no Brasil.....	21
3 Desvirtuamento do procedimento licitatório.....	23
Conclusão.....	32
Referências Bibliográficas.....	35

## INTRODUÇÃO

A licitação, um dos tópicos centrais deste trabalho, que será mais bem explorada, pode ser definida como o procedimento administrativo através do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a celebração do contrato de seu interesse.

É aberto, através de instrumento convocatório, a possibilidade a todos os interessados de concorrerem pela contratação junto ao ente público, de modo que possam enviar suas propostas, sendo a vencedora escolhida com base nas condições previamente fixadas no instrumento.

O procedimento licitatório é considerado um importante instrumento de combate a corrupção, tendo em vista sua finalidade de garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a Poder Público, defendendo a prevalência do interesse público sobre interesses privados. No entanto, como será demonstrado ao longo do trabalho, por influência da própria corrupção, é possível observar um processo de desvirtuamento dos princípios e finalidades da licitação, que acabou por se tornar um solo fértil para o desenvolvimento de práticas corruptas e atos ilícitos.

A corrupção, por sua vez, outro tema central deste artigo, no que diz respeito a sua definição, é possível observar uma dificuldade em chegar a um conceito unívoco. O estudo em torno da corrupção não é algo recente, sendo um tema de destaque desde a antiguidade.

Diante da sua capacidade de se desenvolver nas mais diversas esferas da sociedade, os estudiosos se depararam com um grande empecilho na definição de um conceito geral. Nesse sentido, levando em consideração a corrupção no âmbito da Administração Pública, ela pode ser definida como a utilização indevida de cargo público, para fins estranhos à função desempenhada, visando a obtenção de vantagens próprias. Em outras palavras, configura-se quando o agente público age de forma entranha às suas funções, priorizando interesses privados acima do interesse público.

Nesse sentido, através da apresentação de doutrinas e jurisprudência sobre o tema, o objetivo deste trabalho é analisar como esses atos corruptos são praticados e de que forma eles são capazes de desvirtuar o procedimento licitatório.

O artigo foi organizado em três grandes capítulos.

O primeiro deles é destinado exclusivamente ao procedimento licitatório. Nele, além da apresentação do conceito tecido por alguns doutrinadores, também serão destriachados os



principais princípios norteadores da licitação, quais sejam, os princípios da moralidade, da probidade administrativa, da igualdade e da competitividade.

O segundo capítulo, por sua vez, muda o enfoque para a corrupção, explicando melhor a já mencionada questão relacionada a dificuldade de definição de um conceito unívoco para termo. Outrossim, além de uma breve explicação sobre a corrupção no âmbito da Administração Pública, também serão trabalhados os principais instrumentos de combate a corrupção. No plano internacional, serão apresentados os Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário. Já no plano nacional, serão mencionadas as principais normativas criadas visando o combate à corrupção, dentre elas, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021).

Por fim, no terceiro e último capítulo é que ambos os temas centrais serão de fato relacionados. Nele será demonstrado de que forma o desvirtuamento do procedimento licitatório efetivamente se configura, mencionando as principais hipóteses de fraudes e em quais etapas do procedimento elas são praticadas.

## 1 LICITAÇÃO

A partir do título e do que foi brevemente exposto na introdução do trabalho, de duz-se que seu intuito é analisar a relação existente entre o fenômeno da corrupção e o procedimento licitatório, de modo a entender como o primeiro é capaz de distorcer e desvirtuar os princípios e o escopo do segundo.

Para isso, no entanto, como ponto de partida, antes da relação em si, importante seria estudar e entender os conceitos de cada um desses termos, que consistem nos eixos centrais deste trabalho. Este primeiro capítulo será destinado inteiramente à licitação, abordando não só o seu conceito, como também seus princípios norteadores e aspectos gerais. A corrupção, por sua vez, será o foco principal do capítulo seguinte.

### 1.1 Conceito

A Administração Pública, como veremos a seguir, no ato de celebrar contratos de seu interesse, deve adotar um processo administrativo específico, nomeado de licitação, o qual é composto por um conjunto de atos e fatos lógicos, cronologicamente ordenados, que visam garantir que, dentre as oferecidas, a proposta mais vantajosa seja a escolhida.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>, o procedimento licitatório consiste em um:

[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Seguindo nessa linha, José dos Santos Carvalho Filho<sup>2</sup> apresenta um conceito semelhante, definindo a licitação da seguinte maneira:

[...] procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

---

<sup>1</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 35ª Edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN. Editora Forense. 2022. Pg. 410.

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36ª Edição. Barueri: Grupo GEN. Editora Atlas. 2022. Pg. 210.

Essa obrigatoriedade de adoção do procedimento licitatório para efetuação das contratações por parte do ente público está prevista na Constituição Federal<sup>3</sup>, em seu art. 37, inciso XXI. O dispositivo em questão determina que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvados os casos especificados em lei, ao contratar obras, serviços, compras e alienações, deverão fazê-los mediante processo de licitação pública, de modo que seja assegurado a todos os concorrentes igualdade de condições.

Nesse mesmo sentido, a Constituição também estabelece a obrigatoriedade de contratação através de licitação não só para as empresas públicas (art. 173, §1º), como também para as concessões e permissões dos serviços públicos (art. 175).

## **1.2 Princípios**

Entendido o conceito e a obrigatoriedade, salvo exceções previstas em lei, do procedimento licitatório, o próximo passo é identificar e analisar quais os princípios que o regem. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021), em seu artigo 5º, lista quais são os princípios a serem observados no âmbito do procedimento licitatório. São eles: princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

No entanto, diante do escopo deste trabalho, não seria proveitoso minuciar cada um dos princípios acima. Aqueles que receberão um enfoque neste trabalho são os princípios da moralidade, da probidade administrativa, da igualdade e da competitividade. Não significa que sejam mais importantes que os demais, apenas estão mais relacionados ao tema referente ao desvirtuamento do procedimento licitatório.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 09 de outubro de 2022.

### 1.2.1 Princípios da Moralidade e Probidade Administrativa

Os princípios da moralidade e da probidade administrativa, embora listados separadamente, transmitem a mesma ideia, qual seja, a de que a Administração Pública, ao exercer os atos e funções, norteie-se pela ética e boa-fé.

Nas palavras de Irene Patrícia Nohara<sup>4</sup>, temos que “a moralidade administrativa exige atuação ética, honesta, leal ou de boa-fé por parte dos agentes que promovem licitações”.

Em uma linha de raciocínio semelhante, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>5</sup> explica que a licitação deve se pautar e desenvolver conforme os padrões éticos e morais, de modo que a Administração Pública conduza o procedimento objetivando não só a defesa do interesse público, como também a garantia da boa-fé e lealdade no trato com os licitantes.

Ou seja, tendo em vista que o objetivo da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para celebração de contrato de interesse da Administração Pública, da mesma espera-se ações pautadas na ética e honestidade. É necessário que seja garantida igualdade de condições entre os interessados no procedimento licitatório, proibidos atos como abuso de poder e desrespeito aos critérios estabelecidos.

### 1.2.2 Princípio da Igualdade

Arelado ao princípio da moralidade, o princípio da igualdade, também chamado de isonomia, constitui um dos pilares da licitação e determina que todos os interessados/concorrentes devem ser submetidos às mesmas condições, de modo que sejam oferecidas as mesmas oportunidades, o que permite a competição de forma justa e isonômica.

É claro que a Administração Pública deverá estabelecer critérios para a escolha da melhor proposta possível, no entanto, explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>6</sup> que esses critérios devem ser indispensáveis para o bom andamento do contrato.

A respeito dessa igualdade entre os licitantes, Irene Patrícia Nohara<sup>7</sup> explica que ela se desdobra em duas dimensões. A primeira delas, igualdade formal, transmite a ideia de que,

---

<sup>4</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10ª Edição. São Paulo: Grupo GEN. Editora Atlas. 2020. Pg. 342.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros. 2015

<sup>6</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 35ª Edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN. Editora Forense. 2022. Pg. 414.

<sup>7</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10ª Edição. São Paulo: Grupo GEN. Editora Atlas. 2020. Pg. 343.

perante a lei, todos devem ser formalmente tratados de maneira igualitária. Por sua vez, a igualdade material determina que “os iguais devem ser tratados de forma igual e os desiguais de forma diferente, em função de sua situação desigual”.

Destrinchando a ideia apresentada nos parágrafos anteriores, entende-se que definir, em uma licitação, critérios ou requisitos que alguns interessados não são capazes de cumprir não viola o respectivo princípio da igualdade ou isonomia, é claro, desde que eles sejam imprescindíveis e essenciais para o cumprimento do contrato e das obrigações que o envolvem. O que não é permitido, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>8</sup>, é o tratamento discriminatório arbitrário e injustificável. Não se pode desqualificar um interessado por não cumprir determinado critério não atrelado ao objeto da licitação. Ao elencar no instrumento convocatório os requisitos a serem cumpridos, a Administração Pública deve agir dentro da moralidade e exigir apenas o que for imprescindível para a licitação, oferecendo as mesmas oportunidades a todos interessados que, por sua vez, tentarão se adequar ao exigido para conseguirem contratar junto ao Poder Público.

### 1.2.3 Princípio da Competitividade

Por fim, temos o princípio da competitividade, que também constitui um dos alicerces do procedimento licitatório. A partir do foi analisado a respeito do seu conceito, a licitação pode ser descrita como um procedimento de caráter seletivo por meio do qual a Administração Pública escolhe o melhor entre os licitantes que se interessaram em concorrer. O seu objetivo é garantir que a melhor proposta, a mais vantajosa, seja escolhida. Por isso, quanto mais participantes, melhor. Aumentam as chances de se encontrar a melhor proposta.

No entanto, é importante ter em mente que de nada adianta ter vários participantes se não forem adotados os critérios ideais para uma escolha eficiente. Esse princípio da competitividade, muito atrelado aos princípios da igualdade e da impessoalidade, transmite a ideia de que todos os candidatos devem concorrer em igualdade de condições, sendo vedados critérios e requisitos que restrinjam a competitividade e favoreçam determinado licitante. A competitividade é vista como essencial para que a licitação cumpra seu objetivo, qual seja, o de garantir que a Administração Pública escolha a proposta que melhor atenda os seus interesses.

Entendidos os conceitos, observa-se que os princípios, apesar de tratarem de aspectos diferentes, estão totalmente relacionados, principalmente quanto ao seu objetivo, qual seja, o

---

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. p. 38.

de orientar a condução do procedimento licitatório para que o mesmo possa cumprir sua finalidade.

Por esse motivo, quando da ocorrência de ações e eventos que proporcionam o desvirtuamento do procedimento licitatório, conseqüentemente seus princípios também são infringidos. Por isso o destaque concedido a eles neste subtópico.

O terceiro capítulo deste trabalho abordará essa questão de forma mais aprofundada, no entanto, vale adiantar que existem diversas maneiras de fraudar uma licitação, como, por exemplo, a definição, por parte da Administração Pública, na fase de preparação do procedimento, de regras e requisitos para habilitação e qualificação que induzam a escolha de determinado licitante.

Como já explicado, ao definir esses critérios, deve-se levar em consideração o que é indispensável para o bom andamento do contrato, não podendo definir requisitos de forma arbitrária visando simplesmente afastar possíveis interessados em participar da licitação.

Ilicitudes como essa, referentes a manipulação dos critérios e requisitos de habilitação e qualificação, ferem todos os princípios acima explicados. A Administração Pública estaria agindo de má-fé e contrariando o princípio da moralidade uma vez que estaria deturpando a finalidade da licitação. Além disso, ao impedir que alguns interessados participem, estaria infringindo não só o princípio da igualdade, como também o princípio da competitividade, tendo em vista que não estariam sendo oferecidas as mesmas oportunidades aos licitantes, o que impede a competição de forma justa e isonômica.

Vale reforçar que existem outras formas de fraudar o procedimento licitatório e que a manipulação dos critérios de habilitação e qualificação é apenas um deles, usado a título exemplificativo. No entanto, essa parte será destrinchada mais adiante.

## **2 CORRUPÇÃO**

Finalizado o primeiro capítulo, responsável por tratar dos principais pontos relacionados ao procedimento licitatório, muda-se agora o enfoque do trabalho para o segundo ponto central do tema abordado, a corrupção. Esse capítulo trará não apenas o seu conceito, como também uma breve ilustração do cenário atual e também das formas de combate à corrupção.

## 2.1 Conceito

A corrupção, como um fenômeno histórico, não é restrita aos dias atuais, estando presente na sociedade e na administração pública desde as primeiras civilizações.

Historicamente encontrou-se dificuldades em definir o seu conceito, por se tratar de um termo com muitos sentidos e que abrange distintos comportamentos que se alteram de acordo com as diferentes culturas e contextos políticos/jurídicos, dificultando a definição de um conceito uníssono<sup>9</sup>.

No entanto, mesmo diante dessa dificuldade, o vocábulo tem sido alvo de diversos estudos ao longo dos tempos, tendo em vista sua importância e impacto. Por esse motivo que Jorge Washington de Queiroz<sup>10</sup> definiu a corrupção como o “maior crime cometido na história da humanidade”, responsabilizando-a por todo o mal que existe nas sociedades, como as guerras, miséria, pobreza e a fome.

Diante dessa importância, a corrupção teve o seu conceito estudado e moldado por diversos doutrinadores. Antes, no entanto, é necessário entender que o termo “corrupção” possui origem do latim “corruptio”<sup>11</sup>, que significa “ato ou efeito de corromper” ou “deterioração”. Nota-se, novamente, que consiste em uma definição bem ampla, o que causa dificuldade na determinação de uma definição uníssona, que pode abarcar, inclusive, atos praticados no âmbito privado.

De acordo com os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>12</sup>, a corrupção consiste em uma “aberração em relação ao padrão moral consagrado pela comunidade. Não apenas um desvio, mas um desvio pronunciado, insuportável.”

Por sua vez, a professora americana Susan Rose-Ackerman<sup>13</sup> define a corrupção como o “mau uso do poder público para ganho privado ou político”. Numa linha de raciocínio

---

<sup>9</sup> FLORENCIO FILHO, Marco Aurélio; SILVA, Amanda Scalisse. **A (des)necessidade do ato de ofício para configuração da corrupção passiva no Direito Penal brasileiro**. In: Bechara, Fábio Ramazzini (coord.) et al. *Corrupção*. São Paulo: Almedina, 2020. Pg. 171.

<sup>10</sup> QUEIROZ, Jorge Washington D. **Corrupção - O mal do século**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2018. Pg. 1.

<sup>11</sup> Dicionário Michaelis. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=welw>. Acessado em 17 de setembro de 2022.

<sup>12</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A corrupção como fenômeno social e político**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 185, pg. 1-18, julho de 1991, pg. 3. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482>. Acessado em 17 de setembro de 2022.

<sup>13</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. **The challenge of poor governance and corruption**. *Revista Direito GV*, v. 1, p. 2007-266, 2005. Pg. 207-2008.

semelhante, Luiz Flávio Gomes e Artur Cardoso Carvalho Santana<sup>14</sup> conceituam a corrupção como a utilização indevida para fins privados da função pública, possuindo como traço principal a exploração indevida da função pública, abusando da posição de confiança para proveito/benefício estranho as funções desempenhadas.

Nesse mesmo sentido, Stanislav Andreski<sup>15</sup> entende a corrupção como a prática do uso do poder adquirido através de cargo público, às margens da legislação, visando obter ganhos e vantagens no âmbito privado.

O Banco Mundial<sup>16</sup> também apresenta um conceito para a “prática corrupta”, definindo-a como a prática de “oferecer, dar, receber ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para influenciar de maneira imprópria as ações de outra parte”.

Por fim, temos o conceito de Monica Herman Salem Caggiano<sup>17</sup>, que define a corrupção como qualquer ato executado de forma dissimulada, “a partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, sempre com vistas à obtenção de vantagens individuais ou em prol de um grupo, intangíveis pelas vias ordinárias”.

A partir dos diversos conceitos expostos acima, de diferentes autores, é possível identificar o motivo de ser tão árdua a missão de encontrar uma definição única para o fenômeno da corrupção. Seu conceito é amplo pois pode ser identificada em todos os âmbitos da sociedade, seja o público ou privado, podendo se desenvolver de diversas formas diferentes e atuar em diferentes esferas.

No entanto, tomando como base o escopo deste trabalho, será usado o conceito da corrupção voltada às ações e relações dos agentes públicos.

---

<sup>14</sup> GOMES, Luiz Flávio; SANTANA, Artur Cardoso Carvalho. **A interdisciplinaridade no Direito brasileiro e a multiplicidade de instrumentos jurídicos no combate à corrupção**. In: Bechara, Fábio Ramazzini (coord.) et al. *Corrupção*. São Paulo: Almedina, 2020. Pg. 306.

<sup>15</sup> ANDRESKI, Stanislav. **African predicament: a study in the pathology of modernisation**. Antheerton Press. 1968.

<sup>16</sup> THE WORLD BANK. Informativo: “Diretrizes sobre Prevenção e Combate à Fraude e à Corrupção no Financiamento de Programas para Resultados”, 2017. Disponível em: [https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/guidelines-preventing-combating-fraud-corruption-program-for-results-financing#:~:text=Defini%C3%A7%C3%B5es%20de%20Pr%C3%A1ticas%20que%20Constituem%20Fraude%20e%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&text=\(a\)%20Configura%20%E2%80%9Cpr%C3%A1tica%20corrupta,a%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20outra%20parte](https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/guidelines-preventing-combating-fraud-corruption-program-for-results-financing#:~:text=Defini%C3%A7%C3%B5es%20de%20Pr%C3%A1ticas%20que%20Constituem%20Fraude%20e%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&text=(a)%20Configura%20%E2%80%9Cpr%C3%A1tica%20corrupta,a%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20outra%20parte). Acessado em 17 de setembro de 2022.

<sup>17</sup> CAGGIANO, Monica Herman. **Corrupção, lobbies e esvaziamento da democracia**. In: Bechara, Fábio Ramazzini (coord.) et al. *Corrupção*. São Paulo: Almedina, 2020. Pg. 227-228.



## 2.2 Corrupção na Administração

Como visto no subtópico anterior, a corrupção é um fenômeno de difícil definição tendo em vista sua capacidade de se desenvolver nas mais diversas esferas da sociedade. Se equivocam aqueles que acreditam que a corrupção é um mal restrito apenas à política ou à Administração Pública, estando a mesma presente, inclusive, no dia a dia das pessoas.

Para este trabalho, no entanto, tendo em vista seu escopo, o foco será mantido sobre a corrupção configurada no âmbito da Administração Pública, e para isso, é necessário entender o seu conceito.

De acordo com Alexandre de Moraes<sup>18</sup>, o conceito de Administração Pública pode ser classificado em objetivo e subjetivo. Objetivamente, ela pode ser definida como “a atividades concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos” e, subjetivamente, como “o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

Nesse sentido, portanto, quando se fala em “Corrupção na Administração Pública”, entende-se que é o próprio Estado, ou seja, os agentes públicos e órgão que o representam, que exercem os ditos atos corruptos.

Esses agentes, através do uso ou omissão do poder a eles outorgado por lei, deixam de lado o interesse público, e agem no intuito de obter vantagens indevidas para si ou para terceiros<sup>19</sup>. Em outras palavras, os agentes se afastam da função a qual foram designados, desvirtuando suas ações e se aproveitando de sua posição e poder.

Como alguns exemplos de atos que configuram práticas corruptas, podem ser mencionadas a propina, suborno, nepotismo e a manipulação arbitrária de orçamentos<sup>20</sup>. A licitação, por sua vez, como será mais bem explicado no capítulo seguinte, passou a configurar solo fértil para a execução de diversos atos ilícitos, através dos quais o ideal desenvolvimento do procedimento e o atendimento do interesse público são impossibilitados, priorizando interesses privados específicos.

---

<sup>18</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17ª Edição. São Paulo: Editora Atlas.2005. Pg. 293.

<sup>19</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

<sup>20</sup> PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. 2010. 409 f. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Pg. 31. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-21112011-103454/pt-br.php>>. Acessado em 18 de setembro de 2022.

Vale ressaltar, no entanto, que a respeito dos atos ilícitos praticados no âmbito do procedimento licitatório, a Administração Pública não é a única a configurar no polo ativo. Existem diversas ilicitudes nas quais o próprio agente privado é o responsável, todavia, isso será abordado de forma mais completa posteriormente. Por hora, cabe analisar os instrumentos de combate a corrupção.

## 2.3 Combate a Corrupção

No mundo atual, uma de suas características mais marcantes é o fenômeno da globalização, que segundo Diogo Ramalho Curto<sup>21</sup>, pode ser entendido como um processo de homogeneização de aspectos institucionais ou modelos de comportamento, através da difusão de modelo e de experiências. Nesse sentido, diante do cenário de intensificação das relações internacionais, uma das consequências observadas é o fato de as ações de uma determinada nação serem capazes de gerar consequências não só para ela mesma, como também para os demais países com os quais mantem estreitas relações.

A corrupção, elemento central deste capítulo, como já constatado historicamente, também se configura como um fenômeno globalizado. Ou seja, pode se manifestar em qualquer espaço onde se dão as relações políticas e econômicas, não se restringindo apenas às fronteiras das nações<sup>22</sup>.

Diante desse cenário, tornou-se imprescindível buscar soluções que incentivem o seu combate não apenas no âmbito nacional, mas internacional também. Vejamos, sendo a corrupção um fenômeno globalizado, que transcende as fronteiras e afeta diversos países, é lógico concluir que medidas de cooperação internacional devam ser implementadas para o seu combate em conjunto. Nesse sentido, alguns tratados internacionais foram elaborados com esse objetivo, que serão brevemente abordados a seguir.

### 2.3.1 Tratados internacionais

Como vimos acima, para se combater o fenômeno globalizado da corrupção, fez-se necessária a instituição de medidas de cooperação internacional, haja vista a insuficiência das políticas nacionais no enfrentamento do problema.

---

<sup>21</sup> CURTO, Diogo Ramada. **Estudos sobre a Globalização**. Lisboa: Edições Almedina (Portugal), 2016.

<sup>22</sup> CEPIK, Marco. JORNADA, Helena. SCHNEIDER, Luiza. **Globalização e Corrupção**. Meridiano 47 n. 103, p. 29 a 31, fevereiro de 2009.

No entanto, antes de falar sobre os tratados internacionais aos quais o Brasil é signatário, interessante seria explicar o conceito de “cooperação jurídica internacional”.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>23</sup> explica que, diante de um cenário de intensificação das relações internacionais, “as relações jurídicas não se processam mais unicamente dentro de um só Estado Soberano”, ou seja, “é necessário cooperar e pedir cooperação de outros Estados para que se satisfaçam as pretensões por justiça do indivíduo e da sociedade”

Nesse mesmo sentido, Nadia de Araújo<sup>24</sup> define a cooperação jurídica internacional como o “intercâmbio internacional para o cumprimento extraterritorial de medidas processuais do Poder Judiciário de outro Estados”. Em casos em que as necessidades ultrapassam as fronteiras de sua competência, buscam auxílio e cooperação de outras nações.

Entendido o conceito, passa-se agora para um estudo breve dos principais tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Seguindo uma ordem cronológica, a primeira convenção a ser analisada é a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais e Internacionais, que foi celebrada no ano de 1997 pelos Estados membros da OCDE, e por países como Brasil e Argentina, entrando em vigor em 1999. No âmbito nacional, a convenção foi ratificada em julho de 2000 e, através do Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000<sup>25</sup>, promulgada.

Dentre as medidas estabelecidas pela convenção, as principais serão destacadas aqui. Em primeiro lugar, o instrumento de cooperação internacional em questão prevê aos Estados signatários, como o Brasil, a criminalização do oferecimento ou concessão de vantagem indevida a funcionário público estrangeiro que, no exercício de suas funções públicas, interfira, direta ou indiretamente, por ação ou omissão, em transações ou negócios internacionais.

---

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Cooperação Jurídica Internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional>. Acessado em: 09 de maio de 2022.

<sup>24</sup> ARAUJO, Nadia de. **A importância da cooperação jurídica internacional para a atuação do Estado Brasileiro no plano interno e internacional**. In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos. Cooperação em matéria Penal. 3ª Edição. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Justiça; Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, 2014. Pg. 31.

<sup>25</sup> BRASIL. Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000, promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acessado em 09 de maio de 2022.

Outra previsão importante é o dever de cada Estado signatário estabelecer sanções e punições penais, administrativas ou cíveis contra falsificações em livros e registros contábeis, visando combater ações de acobertamento de atos corruptos como lançamento de obrigações com explicação inadequada ou registro de despesas inexistentes.

Por fim, além da previsão de uma assistência jurídica mútua, que estabelece o dever de cada Estado signatário de prestar pronta assistência jurídica às demais partes na condução de investigações e processos criminais instaurados sobre delitos abrangidos pela convenção, determina também a instalação de mecanismo de acompanhamento periódico em cada um dos Estados signatários, de modo a garantir o efetivo cumprimento da convenção em questão.

Dando prosseguimento, o seguinte tratado assinado pelo Brasil é a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, firmada em Caracas, Venezuela, no dia 29 de março de 1996. Nacionalmente, vale registrar que ela foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002, sendo promulgada através do Decreto Presidencial n. 4410, de 7 de outubro de 2002<sup>26</sup>.

Diferentemente da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros, esta convenção visa a implementação, por parte dos Estados signatários, de medidas preventivas em seus sistemas nacionais de combate à corrupção. A ideia principal seria disseminar o entendimento de que para combater a corrupção, não bastam apenas medidas repressivas, mas também medidas que visem prevenir e evitar que se configurem os atos corruptos.

Seguindo essa linha de raciocínio, a convenção elenca, em seu Artigo III, algumas medidas a serem aplicadas de modo a promover a prevenção da corrupção. Vale destacar algumas delas: a criação, manutenção e fortalecimento de normas de conduta para o adequado desempenho das funções públicas; a instituição de sistemas de arrecadação e controle de renda do Estado que impeçam a prática da corrupção; instituição de sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência; e a criação de sistemas que garantam a segurança e proteção de cidadão particulares e funcionários públicos que denunciem de boa-fé atos de corrupção.

---

<sup>26</sup> BRASIL. Decreto n. 4.410, de 07 de outubro de 2002, promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm). Acessado em 09 de maio de 2022.

Além de elencar medidas preventivas, a convenção em questão também apresenta, em seu Artigo VI, um rol de atos considerados “Atos de Corrupção”, como por exemplo, funcionário público ou pessoa que exerça função pública, solicitar ou aceitar qualquer valor pecuniário, benefícios ou vantagens em troca de ação ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas.

Por fim, assim como a Convenção da OCDE, também estimula a cooperação entre países signatários. Estabelece, em seu Artigo XIV, que devem os Estados partes prestar “a mais ampla assistência recíproca, em conformidade com suas leis e com os tratados aplicáveis” e, além disso, prestar “igualmente a mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção”.

Finalizando a análise no plano internacional, temos a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Assinada em Mérida, México, no dia 15 de dezembro de 2003, foi ratificada no plano nacional pelo Decreto legislativo n. 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687/2006<sup>27</sup>.

Analisando sua estrutura, nota-se que a mesma se configura como o maior e mais completo instrumento internacional de combate a corrupção, sendo sua estrutura embasada em quatro tópicos principais. Quais sejam: 1. Medidas preventivas; 2. Criminalização e aplicação da lei; 3. Cooperação Internacional; e 4. Recuperação de Ativos.

No primeiro tópico, referente às medidas preventivas, a convenção estabelece determinadas ações e deliberações que devem ser tomadas pelos Estados signatários no intuito de prevenir a prática do fenômeno da corrupção. Como exemplos, temos a (i) destinação de um ou mais órgão que serão encarregados de aplicar medidas e políticas públicas visando prevenir a corrupção, a (ii) adoção de sistemas para gestão dos funcionários públicos baseados nos princípios da eficiência e transparência e a (iii) adoção de medidas para prevenir o ato de lavagem de dinheiro, através de amplo regimento interno de regulamentação e supervisão dos bancos e instituições financeiras não bancárias.

O segundo tópico, por sua vez, determina que os Estados signatários adotem medidas legislativas no sentido de tipificar determinados atos corruptos. Dentre os atos elencados pelo

---

<sup>27</sup> BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acessado em 14 de maio de 2022.

tratado, alguns que merecem certo destaque são o (i) o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, além dos funcionários de organizações internacionais públicas, (ii) o enriquecimento ilícito e (iii) a necessidade de estabelecer a responsabilização de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos.

Dando prosseguimento, o terceiro tópico, que aborda a questão da cooperação internacional, muito se assemelha às demais convenções. Estabelece que os Estados signatários, em consonância com seu ordenamento jurídico interno, deverão prestar assistência nas investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas à corrupção. O mesmo tópico também trata da extradição, assistência judicial recíproca, cooperação em matéria de cumprimento da lei e investigações conjuntas.

Por fim, o último tópico aborda o tema da recuperação de ativos. Tendo em vista a sua importância no combate a corrupção, a restituição dos ativos foi considerada princípio fundamental da convenção em questão. O tópico visa, de maneira geral, estimular e promover ampla cooperação e assistência entre os Estados signatários no intuito de dificultar e impedir a ocultação dos produtos resultantes de ações corruptas. Recuperar esses ativos promoveria não só o fortalecimento moral do governo, como também permitiria que o mesmo tenha acesso a recursos que originariamente deveriam ter sido destinados ao desenvolvimento do país.

### 2.3.2 Combate no Brasil

Feita essa breve explicação a respeito do plano internacional, passa-se agora para a análise dos instrumentos nacionais de combate a corrupção.

Como visto anteriormente, diante do processo de globalização do fenômeno da corrupção, não bastariam apenas medidas nacionais para combatê-lo. No entanto, o contrário também é válido. De nada adianta ratificar e assinar tratados internacionais de combate a corrupção se, no plano nacional, não forem implementadas medidas eficientes para que os planos nacional e internacional trabalhem de maneira conjunta.

Nesse sentido, o Brasil implementou diversas legislações no intuito de combater esse fenômeno, de modo que algumas delas serão brevemente expostas a seguir.

De início, o primeiro instrumento a ser abordado é o Código Penal brasileiro, instaurado pelo Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940<sup>28</sup>. Analisando-o a luz deste trabalho, os

---

<sup>28</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

principais crimes previstos no dispositivo em questão seriam o crime de associação criminosa (art. 288), de corrupção passiva (art. 317), corrupção ativa (art. 333), corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B), tráfico de influência (art. 332) e tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C). Vale ressaltar que o Código Penal não apenas criminaliza tais atos de corrupção, como também estabelece a pena para seus executores, além de prever eventuais hipóteses de aumento ou diminuição dela.

Dando prosseguimento na análise, outro dispositivo de extrema importância é a Lei Complementar n. 131/2009<sup>29</sup>, também conhecida como Lei da Transparência, que estabelece a asseguarção da transparência do Poder Público através da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Nesse sentido, qualquer pessoa física ou jurídica terá acesso às informações, disponibilizadas pelos entes da federação, referentes a despesas e receitas dos atos relacionados ao exercício do Poder Público. Além disso, a lei também estabelece que, diante de descumprimento da transparência, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao Tribunal de Contas respectivo e ao órgão competente do Ministério Público.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992)<sup>30</sup> também é um importante instrumento no combate a corrupção. Além de listar, em rol não taxativo, atos de improbidade administrativa que causam enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da Administração Pública, também estabelece algumas penas para os seus praticantes, como, por exemplo, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e dever de ressarcimento integral do dano. Vale ressaltar, ainda, que em seu artigo 3º, a lei determina que suas disposições se aplicam não só aos agentes públicos, como também a aquele que induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

A Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)<sup>31</sup>, por sua vez, dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra

---

<sup>29</sup> BRASIL. Lei Complementar n. 131/2009. Lei de Transparência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

<sup>30</sup> BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 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/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

<sup>31</sup> BRASIL. Lei n. 12.846, de 01 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

a administração pública, nacional ou estrangeira. A respeito da aplicação de penalidades, a lei prevê, em seu Capítulo III, a responsabilização administrativa das pessoas jurídicas responsáveis pelos atos lesivos. No entanto, em seu artigo 18, estabelece que a responsabilização na esfera administrativa não impede a responsabilização também na esfera judicial. Vale ressaltar que, mesmo dispondo sobre a responsabilização de pessoas jurídicas, a lei prevê, em seu artigo 3º, a possibilidade de responsabilização individual dos dirigentes ou administradores da pessoa jurídica, ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. Por fim, outra previsão importante é a possibilidade de as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos celebrarem acordo de leniência, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

Por fim, o último exemplo a ser descrito, foco central desse trabalho, é a Lei n. 14.133/2021<sup>32</sup>. Também conhecida como a Lei das Licitações, ela estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É um importantíssimo mecanismo de combate a corrupção, tendo em vista que, ao normatizar o procedimento licitatório, visa evitar favorecimentos e garantir escolhas justas e mais favoráveis nas contratações públicas.

No entanto, como veremos mais detalhadamente no capítulo seguinte, mesmo sendo um instrumento importantíssimo no combate ao fenômeno da corrupção, a Licitação, em diversas ocasiões, foi manipulada e teve seu escopo desvirtuado. Os agentes públicos, no exercício de suas funções, utilizaram o procedimento licitatório para executar atos ilícitos e corromper a “justiça” nas contratações públicas, atendendo a interesses particulares e distintos ao interesse público.

### **3 DESVIRTUAMENTO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

Uma vez analisados os conceitos e aspectos gerais referentes aos termos licitação e corrupção, direciona-se o foco para analisar e explicar de que forma o segundo afeta o primeiro, distorcendo seus princípios norteadores e finalidades.

Como exposto inúmeras vezes neste trabalho, o objetivo central do procedimento licitatório é garantir que a Administração Pública opte pela proposta mais vantajosa no

---

<sup>32</sup> BRASIL. Lei n. 14.133, de 01 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.



momento da celebração de um contrato de seu interesse, garantindo a igualdade de oportunidade a todos os interessados em participar da licitação, vedando atos pautados na imoralidade.

No entanto, em que pese a licitação configurar um importante instrumento de combate a corrupção, em diversos casos, seja por atos ilícitos do Poder Público ou dos entes privados interessados, essa finalidade acaba por se corromper, visando concretizar intenções que se distanciam do interesse público. Por esse motivo, a licitação tem se tornado cada vez mais um instrumento de acobertamento de fraudes<sup>33</sup>, contrariando totalmente sua finalidade.

Existem inúmeras maneiras de se fraudar uma licitação e algumas delas serão mencionadas aqui. No entanto, antes disso, seria importante explicar, de forma bem resumida, as fases da licitação onde podem ser identificadas essas ilicitudes.

A primeira delas, chamada de fase interna, é aquela promotora do procedimento, que estabelece as condições que nortearão as etapas seguintes. Engloba os atos iniciais e preparatórios para a licitação, envolvendo a realização dos estudos e projetos iniciais para definição do objeto e dos requisitos de habilitação e qualificação, além da elaboração das minutas do instrumento convocatório e do respectivo contrato.

Nesse sentido, explica Ricardo Alexandre<sup>34</sup> que a fase interna se trata de uma etapa gestacional da licitação, na qual:

[...] são praticados diversos atos que antecedem a convocação dos interessados, tais como: designação da comissão de licitação, especificação do objeto a ser licitado, pesquisa de preços, elaboração de projeto básico (quando for o caso), redação da minuta do edital e do contrato, a realização de audiência pública (nos casos previstos em lei) etc.

Essa fase tem fim com a publicação do instrumento convocatório (edital), ou seja, com a publicização do procedimento licitatório, dando início a fase externa.

A fase externa também contempla diversas etapas, tendo em vista que é nesse período que são realizados diversos atos fundamentais como, por exemplo, a apresentação das propostas pelos licitantes convocados interessados, o julgamento das propostas, a análise quanto à habilitação, as etapas recursais, a adjudicação e, por fim, a homologação do objeto licitado.

---

<sup>33</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pg. 212.

<sup>34</sup> ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Método, 2017, pg. 291.

As etapas mencionadas acima são comuns a todas as licitações e é nelas que encontramos as principais hipóteses de fraudes.

Na fase interna, especificamente, as fraudes mais comuns são aquelas relacionadas a publicidade da licitação e a definição das regras e requisitos para habilitação e qualificação.

A preparação da licitação se dá na intimidade da Administração Pública, o que propicia o desenvolvimento do procedimento sem a devida publicidade, transparência e monitoramento.

Em contrapartida, a abertura para a participação popular e privada, através de audiências e consultas públicas, na fase preparatória do procedimento, garante a transparência do que se está sendo realizado internamente pela Administração, diminuindo as chances que decisões contrárias ao interesse público sejam tomadas.

Nesse sentido, algumas ações que podem indicar a existência de corrupção são a limitação da publicidade do projeto, o não esclarecimento de dúvidas enviadas ou até mesmo dúvidas não respondidas de forma escrita ou não direcionadas a todos os licitantes<sup>35</sup>.

Ainda na fase interna, além da questão relacionada a publicidade, outra hipótese de fraude à licitação se configura no momento de definição dos critérios para escolha da proposta.

Ao definir os critérios de habilitação e qualificação, deve a Administração Pública tomar como base aquilo que for indispensável para o bom desenvolvimento do procedimento, garantindo a todos os interessados as mesmas oportunidades de participarem e concorrerem entre si.

Ocorre que, em diversas ocasiões, é possível observar a definição, por parte do Poder Público, de determinadas regras e requisitos no intuito de induzir a escolha da proposta de determinado licitante. Ou seja, desde a sua fase embrionária, o procedimento licitatório tem o seu resultado definido.

Como as regras de habilitação e qualificação determinam quem poderá ou não participar da licitação, a sua manipulação permite a escolha prévia e arbitrária do futuro vencedor. Vejamos os seguintes julgados:

---

<sup>35</sup> FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 2016, n. 64, pg. 93 – 113, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39935/2/Corrup%C3%A7%C3%A3o%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas%20....pdf>. Acessado em 27 de outubro de 2022.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. [...] Fraude no procedimento licitatório. [...] DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO. FRAUDE NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MODALIDADE CONVITE. Inserção injustificada de exigências no edital de abertura. Restrição drástica das possibilidades de competição[...]<sup>36</sup>.

\*\*\*

3.6. Também foi ressaltado (fl. 106) que somente cinco empresas haviam atendido ao certame, mas apenas uma teria sido habilitada, em que pese tratar-se de serviço de impermeabilização, que, em tese, é prestado por um número considerável de empresas, além de que o fato era uma clara indicação de direcionamento certame.

[...]

5.1. A exigência de atestados de capacidade técnico-operacional em percentual igual ou superior a 100% (cem por cento) dos quantitativos a executar, salvo em casos excepcionais e cujas justificativas constem tecnicamente explicitadas no processo licitatório, conforme vasta jurisprudência do TCU (ex: Acórdãos 1284/2003, 2088/2004, 2299/2007, 2394/2007 e 2215/2008, todos do Plenário e 2583/2006-1ª Câmara), viola o art. 37, XXI, da Constituição Federal c.c. arts. 3º, § 1º. I, e 30 da Lei 8666/93, em razão de prejuízos à competitividade, o que também pode constituir indício de direcionamento do certame.

[...]

6.5. Restou claro que havia o interesse em direcionar a licitação para essa única empresa habilitada, o que se denota também pela resistência na utilização do pregão, procedimento que, se realizado pela forma eletrônica, facilitaria a participação de um número maior de empresas, inclusive de outras unidades da federação.

[...]

No caso concreto, a exigência de atestados de capacidade técnico-operacional que comprovassem experiência mínima de cem por cento do serviço a ser executado; a opção pela manta poli-isobutileno-isopreno; e a modalidade licitatória inadequada presumivelmente concorreram para frustrar o caráter competitivo do certame<sup>37</sup>.

Nesse sentido, como alguns sinais que podem indicar a presença de tal irregularidade, temos a definição de pré-qualificações pouco claras ou vagas e a exclusão de licitantes detentores de expertise técnica em face de detalhes menores.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> TJSP. Apelação Cível 0002614-53.2007.8.26.0415; Relator: José Maria Câmara Junior; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Palmital - 2ª. Vara Judicial; Data do Julgamento: 01/10/2014, Data de Registro: 01/10/2014.

<sup>37</sup> TCU; Representação; Acórdão 2147/2009 – Plenário; Processo 014.260/2009-5; Relator: Walton Alencar Rodrigues; Data da Sessão: 16/09/2009.

<sup>38</sup> FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo

Com a publicação do edital convocatório do procedimento licitatório temos o fim da fase interna e início da fase externa, na qual também é possível observar instrumentos de fraude à licitação. Nesta, no entanto, as irregularidades não são cometidas apenas pela Administração Pública, mas pelos licitantes interessados também.

A respeito do Poder Público, observa-se que o mesmo, da mesma forma que na fase interna, deve conduzir o procedimento licitatório pautado na boa-fé e na moralidade. Sua função é essencial pois é nesta etapa em que há o julgamento e escolha da proposta vencedora.

No entanto, como este trabalho vem ilustrando, nem sempre as coisas se desenvolvem da forma como deveriam. Nesse sentido, uma forma observada de fraude por parte do Poder Público é vazamento de proposta apresentada em face do procedimento licitatório.

Como se sabe, as propostas são entregues em envelopes lacrados e devem ser mantidas em sigilo até o momento certo e determinado para abertura. Portanto, quando o servidor público vaza a proposta ou permite que um terceiro o faça, configura-se fraude. Nesse sentido, no capítulo referente aos crimes em licitações em contratos administrativos, a Lei n. 14.133/2021, mais especificamente em seu artigo 337-J<sup>39</sup>, prevê o crime de violação de sigilo em licitação, determinando uma pena de detenção de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa.

No âmbito dos licitantes interessados, como dito anteriormente, estes também podem cometer atos ilícitos no intuito de desvirtuar a licitação.

Imaginando o cenário ideal, a partir dos requisitos e critérios estabelecidos pelo Poder Público, os licitantes preparam e enviam suas propostas para a apreciação da comissão de licitação, que escolherá aquela mais vantajosa de acordo com o interesse público. Acontece que, muitas vezes, visando prejudicar o caráter competitivo, os licitantes recorrem a uma das principais fraudes já identificadas em procedimentos licitatórios manchados de ilicitude, qual seja, a cartelização.

De acordo com o Departamento de Proteção e Defesa Econômica<sup>40</sup>, o cartel, considerado “a mais grave lesão à concorrência”, pode ser definido com um “acordo explícito

---

Horizonte, ano 2016, n. 64, pg. 93 – 113, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39935/2/Corrup%C3%A7%C3%A3o%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20...pdf>. Acessado em 27 de outubro de 2022.

<sup>39</sup> Art. 337-J. Devassar o sigilo da proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena – detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.

<sup>40</sup> BRASIL. Departamento de Proteção e Defesa Econômica. Combate a cartéis em licitações: guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação, 2008, pg. 8. Disponível em:

ou implícito entre concorrentes para, principalmente, fixação de preços ou quotas de produção, divisão de clientes e de mercados de atuação”.

Nas palavras dos professores Felipe Braga Albuquerque e Leonardo José Peixoto Leal<sup>41</sup>, a cartelização consiste no “acordo entre concorrentes com o intuito de eliminar a concorrência ou de garantir o maior lucro para os participantes em detrimento dos concorrentes, dos consumidores e da ordem econômica”.

Os cartéis podem agir das mais variadas formas, como por exemplo, através da divisão de mercado, da supressão de propostas e da fixação de preços.

Um exemplo clássico de cartelização em licitação ocorre no momento da apresentação das propostas. No intuito de direcionar a licitação a um concorrente específico, os demais apresentam propositadamente propostas com vícios, para serem desclassificadas, ou com valores extremamente elevados, de modo que a proposta do licitante em questão seja a escolhida como vencedora. Isso fere não só a competitividade do procedimento, como também impede que o Poder Público escolha a melhor proposta possível.

A seguir, observa-se alguns julgados a esse respeito:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO. CRIMES CONTRA A ORDEM ECONÔMICA E FRAUDE ÀS LICITAÇÕES. CONDENAÇÃO. APELOS DE AMBAS AS PARTES. [...] Formação de cartel. Delito configurado. Prática delitiva que se configurou por meio de ajustes prévios entre empresas geridas pelos réus visando ao domínio do mercado de transporte ferroviário por meio da fixação artificial de preços e, no caso específico destes autos, ainda, da frustração do caráter competitivo no certame da Linha 8/Diamante da CPTM. Reexame do caderno probatório que, a despeito das narrativas de autodefesa, demonstrou a prática de ambas as modalidades delitivas. Ajuste pré-estabelecido com divisão do escopo licitatório, conforme os tipos de serviços a serem prestados pelo objeto do contrato de concessão administrativa, com adjudicação e homologação em favor da CAF, sob administração do apelante AGENOR. Crime formal no caso da formação de cartel, que se caracterizou, aqui associado ao resultado prático, exigido para o delito do art. 90 da

---

<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos-da-antiga-lei/cartilha-licitacao-sde-cade.pdf>. Acessado de 28 de outubro de 2022.

<sup>41</sup> ALBUQUERQUE, Felipe Braga; LEAL Leonardo José Peixoto. **Prática de Cartel no Brasil: Um estudo sobre as decisões do CADE e o perfil das condenações por Cartel**. Volume 08. III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Madrid, pg. 66 – 87.

Lei 8666/1993. Condenação aqui fixada para todos os réus. Parcial provimento ao apelo ministerial. Negado provimento ao apelo do réu.<sup>42</sup>

\*\*\*

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO DE DELTA - FRAUDE EM LICITAÇÃO - FORMAÇÃO DE CARTEL - PRELIMINAR DE NULIDADE POR CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADA - IDENTIDADE, REVEZAMENTO E PARENTESCO ENTRE OS SÓCIOS DAS EMPRESAS LICITANTES E VENCEDORAS - OFERTA DE PREÇOS IGUAIS ENTRE OS LICITANTES - DESISTÊNCIA DO MESMO LICITANTE EM TODOS OS LOTES - GRANDE DIFERENÇA DE PREÇOS ENTRE UM DOS LOTES E OS DEMAIS - FRAUDE COMPROVADA - SANÇÕES - FUNDAMENTAÇÃO DO PEDIDO INICIAL - LEIS 8.884/94, 8.666/93 E ART. 186 E 927 DO CÓDIGO CIVIL - PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA - PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR EM LICITAÇÕES POR DOIS ANOS - CONTRATAÇÃO POR PREÇO SUPERIOR EM RAZÃO DO CARTEL - DANO MATERIAL CARACTERIZADO - DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO - VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA.<sup>43</sup>

Uma vez assinado o contrato e efetivada a homologação do procedimento, considera-se encerrada a fase externa da licitação. Vale ressaltar, no entanto, que embora sejam nas fases interna e externa onde encontramos as principais hipóteses de fraude às licitações, a elas as fraudes não se restringem. Dito isso, as outras duas etapas em que se pode identificar ilicitudes são na execução contratual e na relativa às denúncias e auditorias.

No que diz respeito a etapa de execução contratual, observa-se que os agentes público e privado devem executar fielmente aquilo que foi pactuado contratualmente<sup>44</sup>. Quando da elaboração do contrato, são estabelecidos os direitos e responsabilidades das partes, bem como os padrões a serem observados pelo licitante vencedor para sua execução.

Entre os encargos destinados ao Poder Público, um deles é o de regular e fiscalizar permanentemente a execução por parte do contratado, que por sua vez, além de seguir os

---

<sup>42</sup> TJSP. Apelação Criminal 0011460-72.2016.8.26.0050; Relator: Alcides Malossi Junior; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Criminal Barra Funda - 29ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 22/09/2022; Data de Registro: 27/09/2022.

<sup>43</sup> TJMG. Apelação Cível 1.0701.11.003762-2/001; Relatora: Desembargadora Yeda Athias; 6ª Câmara Cível; Data de Julgamento: 03/11/2015; Publicação da Súmula: 18/11/2015.

<sup>44</sup> Lei n. 14.133/2021. Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

padrões definidos contratualmente, deve colaborar com a prestação de informações referentes a sua execução e desempenho.

Dessa forma, observa-se que as fraudes nesta etapa ocorrem quando as partes do contrato deixam de cumprir aquilo que foi pactuado.

No caso do agente privado, por exemplo, a fraude pode se configurar de diversas maneiras. Uma delas é a execução do objeto da licitação em desconformidade com o acordado. Seja por desvio de finalidade do objeto, ou por realizar investimentos desconexos com o planejamento inicialmente avençado, sem apresentar qualquer justificativa ou explicação plausível.

Outra forma de cometimento de ilicitude por parte do ente privado é o fornecimento incompleto das informações a respeito de seu desempenho. Como mencionado acima, cabe ao contratado colaborar com o Poder Público, fornecendo as informações referentes a execução do objeto pactuado. No entanto, ocorre que, em alguns casos, são repassadas informações incompletas ou que não retratem a real situação da execução contratual, o que prejudica e compromete a fiscalização e avaliação por parte do Poder Público.

Pode ser citada também, como exemplo de fraude, a chamada “jogada de planilha”. Basicamente, essa ilicitude se configura principalmente em licitações cujo critério de julgamento é o menor preço. Nesse sentido, uma vez escolhida a proposta vencedora, são realizados ajustes contratuais posteriores dos quantitativos previstos, de modo a reduzir a quantidade de itens ofertados com valores inferiores aos praticados no mercado e/ou aumentar a quantidade itens com sobrepreço.

Nesse sentido, vejamos os seguintes julgados:

É imprescindível a análise dos preços unitários em licitações do tipo menor preço global, de modo a se coibir a prática do denominado jogo de planilha, que se caracteriza pela elevação dos quantitativos de itens que apresentam preços unitários superiores aos de mercado e redução dos quantitativos de itens com preços inferiores, por meio de aditivos.<sup>45</sup>

\*\*\*

---

<sup>45</sup> TCU. Acórdão 1618/2019-Plenário. Data da sessão: 10/07/2019. Relator Min. MARCOS BEMQUERER.

Devem ser verificados os preços unitários e a composição dos custos constantes das planilhas de custos e formação de preços das licitantes, buscando-se eventuais valores desarrazoados ou inconsistências em relação ao orçamento.<sup>46</sup>

\*\*\*

Ao selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, é preciso verificar se o preço global e os custos unitários são compatíveis com os preços praticados no mercado, de modo a evitar o jogo de planilhas.<sup>47</sup>

A respeito do ente público, por sua vez, as ilicitudes em sua maioria são cometidas através da concessão de vantagens em favor do contratado. A Lei n. 14.133/2021, inclusive, em seu artigo 337-H, prevê o crime de modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo, estabelecendo uma pena de reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa para o responsável por admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade.

Ressalta-se, nesse sentido, que diante de sua responsabilidade por fiscalizar a execução, a principal forma de cometimento de fraude por parte do Poder Público é a flexibilização desse controle.

O Poder Público deveria avaliar a forma como o contrato tem sido executado, se os requisitos e padrões definidos estão sendo respeitados, de modo que, identificando eventuais problemas ou irregularidades, possa notificar o contratado para que, em tempo, solucione as questões pendentes.

No entanto, em determinadas ocasiões, os responsáveis pela fiscalização e controle, ao colocar os interesses privados acima do interesse público, ignoraram de forma proposital eventuais irregularidades, de modo que a execução do objeto se mantenha prejudicada.

Nesse sentido, como sinais que podem indicar a existência de atos fraudulentos nesta etapa de execução contratual, temos: (i) desvio de finalidade do objeto contratado, (ii) inexistência de registro formal de avaliações de performance do contratado, (iii) custos elevados

---

<sup>46</sup> TCU. Acórdão 2586/2007-Primeira Câmara. Data da sessão: 28/08/2007. Rel. Min. MARCOS BEMQUERER.

<sup>47</sup> TCU. Acórdão 3524/2007-Segunda Câmara. Data da Sessão: 04/12/2007. Relator: Min. Benjamin ZYmler.



que ultrapassam as expectativas não justificados e (iv) a ausência ou baixa fiscalização da execução<sup>48</sup>.

Por fim, quanto a etapa referente ao tratamento de denúncias e auditorias, a negligência e o desinteresse pela investigação podem ser destacados como principais formas de cometimento de ilicitudes.

Sobre as denúncias, a principal problemática que as envolve em algumas ocasiões, como destacado acima, é a falta de interesse na apuração dos fatos. Esse ponto, somado a escassez de um sistema de proteção aos denunciantes, apenas proporciona um desencorajamento generalizado, diminuindo as chances de que outras denúncias venham a ser feitas.

As auditorias, por sua vez, de acordo com a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)<sup>49</sup>, podem ser definidas como “o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vistas a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas”.

No entanto, assim como nas denúncias, um dos principais problemas envolvidos é a negligência por parte dos auditores, de modo que em diversas ocasiões essas investigações acabam por ser realizadas de forma superficial ou em momento posterior ao solicitado, possibilitando que eventuais irregularidades passem despercebidas.

## CONCLUSÃO

A partir de tudo o que foi exposto neste trabalho a respeito do fenômeno da corrupção, é possível compreender o porquê Washington de Queiroz<sup>50</sup> a ter definido como o “maior crime cometido na história da humanidade”. Por possui a já mencionada capacidade de se desenvolver nas mais diversas esferas da sociedade, dificulta não só a definição de um conceito uníssono, como também o seu combate.

---

<sup>48</sup> FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 2016, n. 64, pg. 93 – 113, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39935/2/Corrup%C3%A7%C3%A3o%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas%20....pdf>. Acessado dia 27 de outubro de 2022.

<sup>49</sup> ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Fundamentos da Auditoria: A auditoria das demonstrações financeiras em um contexto global**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. Pg. 8.

<sup>50</sup> QUEIROZ, Jorge Washington D. **Corrupção - O mal do século**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2018.

No âmbito da Administração Pública, observa-se que a corrupção se configura, de maneira geral, quando o agente público, no exercício de cargo público, age de forma desconexa com suas verdadeiras funções, deixando de lado o interesse público e priorizando interesses privados, visando a obtenção de vantagens próprias ou a terceiros.

Na tentativa de combatê-la, diversos instrumentos foram elaborados pelas nações mundiais. No plano internacional, foram assinados diversos tratados de cooperação internacional. Já no plano nacional, falando especificamente do Brasil, inúmeros são os instrumentos de combate, conforme demonstrado oportunamente. Um deles, importantíssimo para este trabalho, é o procedimento licitatório.

Conforme explicado anteriormente, entende-se que a licitação consiste em um procedimento administrativo através do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a celebração do contrato de seu interesse. Norteada por seus princípios basilares, com destaque para os da moralidade, igualdade de competitividade, ela tem como objetivo garantir não só que os agentes públicos atuem com base na ética e boa-fé, como também que os licitantes interessados possam concorrer em igualdade de condições, sendo garantida a justa competitividade, o que consequentemente acarretará na escolha da melhor proposta por parte da Poder Público.

Todavia, consonante ao que foi exposto ao longo do artigo, é possível observar um fenômeno de desvirtuamento de finalidade do procedimento licitatório, principal enfoque deste trabalho, de modo que, em determinados casos, contraditoriamente, a licitação acabou por funcionar como um instrumento de prática de atos corruptos.

Foram apresentadas inúmeras hipóteses de possíveis ilicitudes em licitações. Uma delas foi a fraude relacionada definição dos critérios para habilitação e qualificação do licitante interessado. Basicamente, na fase de preparação da licitação, a Administração Pública de fine requisitos, muitas vezes não inerentes ao objeto licitado, que induzam a escolha arbitrária de determinado licitante, uma vez que ele seria o único capaz de atender a tudo que foi exigido.

Atos fraudulentos como esse ferem os principais princípios norteadores do procedimento licitatório. Isso porque, além de a Administração estar agindo de má-fé, distorcendo sua função e finalidade, não estaria garantindo aos licitantes interessados a justa competitividade e a igualdade de condições.

Outra hipótese de fraude trabalhada, muito comum em procedimentos licitatórios, é a cartelização. O cartel pode ser definido como um acordo entre os licitantes concorrentes,

participantes de uma licitação, visando eliminar a concorrência e garantir o resultado pretendido. Como explicado oportunamente, são inúmeras as formas de configuração dos cartéis. O exemplo clássico mencionado se dá na etapa de apresentação das propostas, de modo que, no intuito de direcionar a licitação a um concorrente em específico, as demais licitantes em conluio apresentam propostas elevadas ou com vícios, acarretando na escolha da proposta do licitante em questão.

Da mesma forma como na fraude anterior, observa-se que a prática de cartel também fere o princípio da competitividade, além de impedir que a Administração Pública escolha a melhor proposta possível.

Esses são apenas dois exemplos dentre as inúmeras possibilidades e hipóteses de fraudes. Elas podem ocorrer tanto nas etapas anteriores a assinatura do contrato (fase interna e externa), como nas etapas de execução contratual e relativa às denúncias e auditorias.

Dito isso, reforça-se que objetivo deste trabalho era demonstrar de que forma a corrupção influencia no desvirtuamento do procedimento licitatório, que na teoria deveria ser utilizado para impedir fraudes nas contratações públicas, apresentando doutrinas e jurisprudências para fundamentar a exposição. De fato, não é por falta de tentativa por parte do Poder Público brasileiro e internacional que ainda não se chegou a uma solução para o problema. A corrupção é um fenômeno que assombra a sociedade desde a época das civilizações mais antigas, e se já é difícil encontrar uma definição uníssona, tendo em vista sua capacidade de se desenvolver nas mais diversas esferas sociais, imaginemos encontrar a forma ideal de combatê-la.

Foram pactuados inúmeros acordos cooperação internacional, elaborados dispositivos legais dos mais variados, todos visando combater essas ilicitudes. No entanto, por mais que sejam, de certa forma, eficientes, é difícil imaginar algo que erradique completamente o mal da corrupção.

A mesma não só se propaga apesar da criação de mecanismos de combate, como é capaz, em determinados casos, de transformá-los em instrumentos que auxiliem no seu desenvolvimento, como no caso da licitação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; LEAL, Leonardo José Peixoto. **Prática de Cartel no Brasil: Um estudo sobre as decisões do CADE e o perfil das coordenações por Cartel**. Volume 08. III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Madrid, pg. 66 – 87.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Método, 2017.

ANDRESKI, Stanislav. **African predicament: a study in the pathology of modernization**. Antheerton Press. 1968.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Fundamentos da Auditoria: A auditoria das demonstrações financeiras em um contexto global**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

ARAUJO, Nadia de. **A importância da cooperação jurídica internacional para a atuação do Estado Brasileiro no plano interno e internacional**. In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de ativos. Cooperação em matéria Penal. 3ª Edição. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Justiça; Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 09 de outubro de 2022.

BRASIL. Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000, promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acessado em 09 de maio de 2022.

BRASIL. Decreto n. 4.410, de 07 de outubro de 2002, promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm). Acessado em 09 de maio de 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Cooperação Jurídica Internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional>. Acessado em: 09 de maio de 2022.

BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acessado em 14 de maio de 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

BRASIL. Departamento de Proteção e Defesa Econômica. Combate a cartéis em licitações: guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação, 2008. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos-da-antiga-lei/cartilha-licitacao-sde-cade.pdf>. Acessado em 28 de outubro.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 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/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

BRASIL. Lei n. 12.846, de 01 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 01 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 131/2009. Lei de Transparência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acessado em 22 de maio de 2022.

CAGGIANO, Monica Herman. **Corrupção, lobbies e esvaziamento da democracia**. In: Bechara, Fábio Ramazzini (coord.) et al. *Corrupção*. São Paulo: Almedina, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36ª Edição. Barueri: Grupo GEN. Editora Atlas. 2022.

CEPIK, Marco. JORNADA, Helena. SCHNEIDER, Luiza. **Globalização e Corrupção**. Meridiano 47 n. 103, p. 29 a 31, fevereiro de 2009.

CURTO, Diogo Ramada. **Estudos sobre a Globalização**. Lisboa: Edições Almedina (Portugal), 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

Dicionário Michaelis. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=we1w>. Acessado em 17 de setembro.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A corrupção como fenômeno social e político**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 185, pg. 1-18, julho de 1991. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482>. Acessado em 17 de setembro de 2022.

FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio; SILVA, Amanda Scalisse. **A (des)necessidade do ato de ofício para configuração da corrupção passiva no Direito Penal brasileiro**. In: Bechara, Fábio Ramazzini (coord.) et al. **Corrupção**. São Paulo: Almedina, 2020.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 2016, n. 64, pg. 93 – 113, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39935/2/Corrup%C3%A7%C3%A3o%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20..pdf>. Acessado em 27 de outubro de 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

GOMES, Luiz Flávio; SANTANA, Artur Cardoso Carvalho. **A interdisciplinaridade no Direito brasileiro e a multiplicidade de instrumentos jurídicos no combate à corrupção**. In: Bechara, Fábio Ramazzini (coord.) et al. **Corrupção**. São Paulo: Almedina, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Editora Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10ª Edição. São Paulo: Grupo GEN. Editora Atlas, 2020.

PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. 2010. 409 f. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-21112011-103454/pt-br.php>>. Acessado em 18 de setembro de 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 35ª Edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN. Editora Forense. 2022.

QUEIROZ, Jorge Washington D. **Corrupção - O mal do século**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2018.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **The challenge of poor governance and corruption**. Revista Direito GV, v. 1, p. 207-266, 2005.

TCU. Acórdão 1618/2019-Plenário. Data da sessão: 10/07/2019. Relator Min. MARCOS BEMQUERER.

TCU. Acórdão 2586/2007-Primeira Câmara. Data da sessão: 28/08/2007. Rel. Min. MARCOS BEMQUERER.

TCU. Acórdão 3524/2007-Segunda Câmara. Data da Sessão: 04/12/2007. Relator: Min. Benjamin ZYmler.

TCU; Representação; Acórdão 2147/2009 – Plenário; Processo 014.260/2009-5; Relator: Walton Alencar Rodrigues; Data da Sessão: 16/09/2009.

THE WORLD BANK. Informativo: “Diretrizes sobre Prevenção e Combate à Fraude e à Corrupção no Financiamento de Programas para Resultados”, 2017. Disponível em: [https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/guidelines-preventing-combating-fraud-corruption-program-for-results-financing#:~:text=Defini%C3%A7%C3%B5es%20de%20Pr%C3%A1ticas%20que%20constituem%20Fraude%20e%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&text=\(a\)%20Configura%20%E2%80%9Cpr%C3%A1tica%20corrupta,as%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20outra%20parte](https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/guidelines-preventing-combating-fraud-corruption-program-for-results-financing#:~:text=Defini%C3%A7%C3%B5es%20de%20Pr%C3%A1ticas%20que%20constituem%20Fraude%20e%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&text=(a)%20Configura%20%E2%80%9Cpr%C3%A1tica%20corrupta,as%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20outra%20parte). Acessado em 17 de setembro de 2022.

TJMG. Apelação Cível 1.0701.11.003762-2/001; Relatora: Desembargadora Yeda Athias; 6ª Câmara Cível; Data de Julgamento: 03/11/2015; Publicação da Súmula: 18/11/2015.

TJSP. Apelação Cível 0002614-53.2007.8.26.0415; Relator: José Maria Câmara Junior; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Palmital - 2ª. Vara Judicial; Data do Julgamento: 01/10/2014, Data de Registro: 01/10/2014.

TJSP. Apelação Criminal 0011460-72.2016.8.26.0050; Relator: Alcides Malossi Junior; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Criminal Barra Funda - 29ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 22/09/2022; Data de Registro: 27/09/2022.





## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Bruno Giaveno, discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 31893104, período matutino, turma 10B, tendo realizado o TCC com o título: “Corrupção e o Desvirtuamento do Procedimento Licitatório”, sob a orientação do(a) Professor(a) Eduardo, declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 10 de novembro de 2022.

*Bruno Giaveno*

Assinatura do discente