LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM TEMPOS DE CORRUPÇÃO GENERALIZADA NO BRASIL

**Emanoel Roberto de Sousa Batista[[1]](#footnote-1);**

**Fábio de Moura Carvalho[[2]](#footnote-2);**

**Pedro Henrique de Araújo Ferreira[[3]](#footnote-3);**

**Pietro da Costa Reis[[4]](#footnote-4);**

**Sidney da Rocha Nunes[[5]](#footnote-5).**

**RESUMO:** Este trabalho tem sua temática voltada para o estudo das licitações e dos contratos públicos com foco problemático na tão falada relação que estes institutos do direito administrativo mantêm com os esquemas de corrupção flagrados no Brasil. A promoção de um trabalho científico sobre o tema tem justificação na necessidade de se debater no mundo acadêmico acerca dos escarados flagrantes de descumprimento da legislação administrativa por parte dos agentes políticos, em especial no que concerne a fraudes em licitações e contratos administrativos. Por tudo isto, o problema a ser tratado aqui gira em torno de uma pergunta: “qual a melhor maneira de se combater as fraudes em licitações e contratos administrativos? ” o trabalho tem o objetivo primordial de discutir sobre licitações e contratos públicos em sua relação com atos de corrupção. Especificamente, objetiva-se: 1) estudar, no estrito âmbito do direito administrativo, sobre as licitações e os contratos administrativos; 2) destacar o fenômeno da corrupção que está entranhada na administração pública brasileira; 3) debater sobre o modo como a corrupção é operada nas licitações e contratos administrativos. O trabalho é uma pesquisa de cunho teórico que se presta à análise de doutrinas, dispositivos legais, artigos acadêmicos e de opinião, dentre outros, com o fim de obter conhecimento da questão em tema e apresentar soluções, ao menos prováveis, ao problema em xeque. Diante do que foi exposto, vê-se que a corrupção entranhada nas licitações e contratações públicas é problema sério, que clama por mecanismos que coíbam tal prática. a verdade é que boa parte dos agentes políticos acabam se corrompendo em prol de interesses particulares e acabam deixando o interesse público de lado. Isso tudo parece ter criado todo um sistema comportamental corrupto que acaba por abraçar todo o país e engolir as manifestações tendentes a lhe derrubar.

**Palavras-chave:** Licitação. Contrato Administrativo. Corrupção

**1 INTRODUÇÃO**

A sociedade brasileira vive tempos de tensão, receio e descrença na administração pública, que parece está atolada em um poço de corrupção sem fim, afetando diretamente o bem-estar dos cidadãos, já que sua vultuosa incidência acaba por diminuir investimentos públicos em saúde, educação, infraestrutura, segurança, habitação, entre outros direitos essenciais à vida.

Em meio a tantos escândalos de corrupção que têm sido corriqueiramente divulgados pela mídia, até mesmo o cidadão leigo e comum já consegue vislumbrar os principais meios pelos quais esta corrupção é operada e o destaque certamente são as fraudes em licitações e contratos administrativos que são celebrados e executados de forma ilegal num sistema de troca de favores políticos.

Observando a relevância de tais discussões para o meio acadêmico, este trabalho tem sua temática voltada para o estudo das licitações e dos contratos públicoscom foco problemático na tão falada relação que estes institutos do direito administrativo mantêm com os esquemas de corrupção flagrados no Brasil.

A promoção de um trabalho científico sobre o tema tem justificação na necessidade de se debater no mundo acadêmico acerca dos escarados flagrantes de descumprimento da legislação administrativa por parte dos agentes políticos, em especial no que concerne a fraudes em licitações e contratos administrativos. Os efeitos do descumprimento da lei e modo como isto é feito precisa ser discutido nas faculdades a fim de que se formem cada vez mais pessoas aptas a combater essas práticas que poluem a administração pública no Brasil inteiro.

Por tudo isto, o problema a ser tratado aqui gira em torno de uma pergunta: “qual a melhor maneira de se combater as fraudes em licitações e contratos administrativos? ”. Este é um questionamento complexo e extremante debatido em todo direito brasileiro, sendo, por isso mesmo debatido aqui em breves linhas e sem qualquer pretensão exauriente.

Aspira-se, portanto, ao estudo, entendimento e debate da problemática em questão e, para tal, tem o trabalho tem o objetivo primordial de discutir sobre licitações e contratos públicos em sua relação com atos de corrupção. Especificamente, objetiva-se: 1) estudar, no estrito âmbito do direito administrativo, sobre as licitações e os contratos administrativos; 2) destacar o fenômeno da corrupção que está entranhada na administração pública brasileira; 3) debater sobre o modo como a corrupção é operada nas licitações e contratos administrativos.

O trabalho é uma pesquisa de cunho teórico que se presta à análise de doutrinas, dispositivos legais, artigos acadêmicos e de opinião, dentre outros, com o fim de obter conhecimento da questão em tema e apresentar soluções, ao menos prováveis, ao problema em xeque.

**2 LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**2.1 Conceitos**

De início, destaque-se a conceituação doutrinária dada aos dois institutos.

Licitação é um procedimento administrativo de observância obrigatória que, sempre respeitando a igualdade entre os participantes, busca escolher a melhor proposta para a administração pública dentre as apresentadas pelos particulares que tiverem interesse em firmar com esta relações de cunho patrimonial como fornecimento de produtos e prestação de serviços. (ALEXANDRINO E PAULO, 2014)

Para o jurista Marçal Justem Filho:

“A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de proposta da contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica”.

As licitações, portanto, têm a finalidade de viabilizar a contratação mais vantajosa para a Administração Pública e assegurar a todos os administrados a possibilidade de concorrer com os demais interessados em pé de igualdade.

Contratos administrativos, por sua vez, são acordos firmados entre a administração pública e os particulares, nos termos estipulados pela própria administração pública contratante, que observará a supremacia do interesse público e formulará os contratos sob a regência predominante do direito público. (ALEXANDRINO E PAULO, 2014)

Na lição de Matheus Carvalho:

“Os contratos administrativos são as manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, havendo participação do Poder Público, atuando com todas as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visando sempre a persecução de um fim coletivo. Este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações do Estrado.

Em linhas gerais, pode-se se dizer que a licitação é o procedimento que antecede a celebração do contrato administrativo e que este é consequência lógica daquela.

**2.2 Características e particularidades**

As licitações e os contratos administrativos possuem princípios e características que devem ser expostas para o estudo destes institutos a fim de que se alcance o objetivo deste artigo.

Sobre as licitações, destaque-se que são regidas por todos os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, devendo o procedimento licitatório observar a *legalidade*, no que tange às normas aplicáveis ao seu procedimento, a *impessoalidade*, como forma de garantir a igualdade entre os concorrentes, a *moralidade*, respeitando os padrões éticos e morais, além de garantir a *eficiência* inerente a toda atuação do Poder Público. Além disso, deve ainda respeitar os ditames do princípio da *publicidade*.

Além dos princípios constitucionais inerentes à administração pública como um todo, as licitações devem concordância a princípios próprios de sua esfera, tais como o princípio da *vinculação ao instrumento convocatório*, que estabelece normas de observação obrigatória para os licitantes, o princípio do *julgamento objetivo*, que obriga a administração a estabelecer de forma precisa e clara o critério usado para a seleção da proposta vencedora, o princípio do *sigilo das propostas*, que garante que as propostas serão sigilosas até o momento da abertura dos envelopes nos quais estejam contidas, o princípio do *procedimento formal,* que obriga a administração a seguir todas as fases do procedimento licitatório previamente estipulas em lei e o princípio da isonomia, sendo indispensável o tratamento igualitário entre os licitantes.

No que concerne aos contratos administrativos, possuem certas características que merecem menção neste trabalho. Todo contrato administrativo é: a) *comutativo*, no sentido de que gera direitos e deveres previamente estabelecidos para ambas as partes; b) *consensual*, pois o simples consenso das partes já formaliza o contrato; c) *de adesão*, já que todas as cláusulas nele constantes são impostas por apenas uma das partes, não sendo admitidas a rediscussões nestas cláusulas; d) *oneroso*, gerando obrigações e direitos recíprocos; e) *personalíssimo*, pois devem ser celebrados com o vencedor do procedimento licitatório, não podendo ser transferido a terceiros. (CARVALHO, 2018)

**3 A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

A corrupção na Administração Pública brasileira parece ser um fenômeno de crescimento constante e causador de uma crise governamental que só piora com o passar dos dias. Com advento dos famosos “escândalos de corrupção”, amplamente divulgados pela mídia, os crimes praticados pelos agentes políticos contra a administração do país chegaram ao conhecimento de todos e causaram sensação de insegurança e repúdio no Brasil inteiro. Ao dizer de muitos, o Brasil é o país mais corrupto do mundo.

Na verdade, o Brasil não é o país mais corrupto do mundo, mas também não tem do que se orgulhar sobre o tema. Em publicação feita pela Transparência Internacional que avalia o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), de um total de 180 nações analisadas no relatório de 2017, o Brasil ocupa 76ª colocação no ranking global de países mais corruptos. (VALOR ECONÔMICO, 2018)

Um levantamento feito pela empresa de comunicação DW Brasil mostra que o Supremo Tribunal Federal conduz atualmente mais de 500 investigações contra senadores e deputados federais. Entrave gerado pelo alto volume de processos favorece a impunidade. O Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte jurídica do Brasil, conduz atualmente 530 investigações contra políticos, sendo 100 ações penais e 430 inquéritos. O número de parlamentares envolvidos em ações penais no Supremo Tribunal Federal pode variar porque há casos que tramitam sob sigilo de justiça, mas, segundo levantamento feito pela DW Brasil, pelo menos 55 parlamentares estão sendo julgados, sendo seis senadores e 49 deputados federais. Há parlamentares que são réus em mais de uma ação. (TERRA, 2018)

Caracterizada por ser um dos maiores agentes no combate às falcatruas políticas a Controladoria Geral da União (CGU) elegeu os cinco maiores casos de corrupção que já passaram pela casa, a saber: 1) *Operação Navalha*, uma investigação da Polícia Federal, que começou em 2004 na Bahia e apontou a existência de um sofisticado grupo organizado voltado a obtenção ilícita de lucros por meio da contratação e execução de obras públicas; 2) *Máfia dos Sanguessugas (ou da Ambulância),* esquema deflagrado pela PF, em parceria com a CGU, em maio de 2006 que prendeu assessores e servidores públicos acusados de desviar mais de R$ 110 milhões do Orçamento destinado à saúde pública na compra de ambulâncias superfaturadas em até 120%; 3) *Caso Furnas*, esquema que levantou indícios de superfaturamento na construção de duas hidrelétricas, Batalha e Simplício, que começou em 2008, pela empresa estatal Furnas Centrais Elétricas; 4) *Máfia dos Transportes,* uma série de denúncias de superfaturamento levantada em julho de 2011 com foco na estatal das ferrovias Valec e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), comandado por Luiz Antonio Pagot (PR); 5*) Fraude em licitações da Saúde Pública do Rio de Janeiro,* poderoso esquema de fraudes em contratos e licitações, pagamentos de propinas, pagamentos sem serviços prestados ou sem cobertura contratual no setor de compras do Hospital Federal Infantil do Rio de Janeiro. (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2015)

**4 A CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**4.1 Fragilidade das licitações**

Diante do que é visto no cotidiano da Administração Pública brasileira, é de fácil percepção que o ambiente das licitações e contratações públicas é nacionalmente reconhecido como berçário para condutas ilícitas.

A grande proliferação de fraudes em procedimentos licitatórios e contrações administrativas é, sem dúvida alguma, um dos maiores problemas a serem encarados pela Administração Pública brasileira, pois, condutas fraudulentas e ilegais articuladas em tais certames são identificadas em todos os níveis federativos e têm gigantesca incidência.

Para Adalberto Santos Santana:

“Constata-se que as fraudes licitatórias, além de contrariarem os vetores essenciais da moralidade, lisura e idoneidade esperadas dos agentes públicos e dos licitantes concorrentes, acabam por trazer enormes prejuízos orçamentários, sacrificando inúmeras áreas onde os recursos desviados poderiam ser aplicados. E mais, ao serem norteadas por interesses individualistas e egoísticos, as fraudes licitatórias violam gritantemente todo um regime jurídico administrativo assentado na indisponibilidade do interesse público e na supremacia do mesmo sobre os interesses privados”.

A título de exemplo, citam-se três maneiras pelas quais as fraudes em licitações e contrações administrativas são consubstanciadas.

**4.1.1 Inobservância da publicidade das licitações**

É perceptível que algumas posturas podem sugerir a presença de corrupção. Condutas como:1) ausência de transparência no processo e na tomada de decisões, impedindo o controle e monitoramento pelo público; 2) acesso inadequado à informação; 3) ausência de oportunidade para discussões públicas. (MOTTA e FORTINI, 2016)

Neste sentido, tem-se no Brasil a corriqueira prática de não se observar a publicidade da licitação.

Como as licitações são públicas, faz-se necessário que seu procedimento seja público e devidamente publicado, não podendo haver sigilo.

Ocorre que em muitos procedimentos licitatórios ilegais, a fraude se dá justamente pelo não atendimento ao princípio da publicidade e o certame não publicado no Diário Oficial, nem mesmo em editais de convocação, para que possa haver concorrência e devida escolha da melhor oferta para o Poder Público. (SANTANA, 2016)

**4.1.2 Superfaturamento**

Dentre as fraudes são mais comuns nos processos de licitação e contração administrativa está o superfaturamento. A cobrança de preços superiores aos de mercado acarreta grandioso prejuízo aos cofres públicos e acaba selecionando a proposta mais desvantajosa para administração.

O superfaturamento geralmente é acompanhado do direcionamento ou dispensa da licitação e pode também ser consequência de acordo prévio entre os concorrentes. (SANTANA, 2016)

**4.1.3 Inexigibilidade de licitação**

Outra fraude comum nos processos licitatórios é referente à inexigibilidade de licitação, instituto que só pode ser empregado se houver não possibilidade de competição, isto é, quando existe somente um fornecedor de produto ou serviço, desde que ele apresente atestado de exclusividade. Há casos de pessoas que se aproveitam dessa brecha na legislação para direcionar e superfaturar uma compra ilegalmente. A inexigibilidade também pode ser usada para a contratação de artistas e especialistas comprovadamente reconhecidos pela sociedade.

**4.2 Um Novo Marco Legal**

O Plenário do Senado aprovou em dezembro de 2016 um projeto de lei que altera a Lei de Licitações e Contratos. O projeto de lei do Senado (PLS 559/2013) vem consolidar uma série de regramentos hoje dispersos por vários diplomas legais, atribuindo-lhe a estatura de comando geral no cenário das licitações e contratações públicas. A contratação integrada e o sigilo dos orçamentos são exemplos de introduções recentes no ordenamento jurídico não aclamadas uniformemente. Para além de se inspirar em institutos e procedimentos conhecidos no Brasil, o projeto de lei contempla algumas novidades como o diálogo competitivo e o projeto completo.

O projeto se dispõe a afirmar que a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e recorda que o certame não é fim em si mesmo, estabelecendo que, ao se planejar, devem ser considerados aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de interferir na contratação. Isso soa positivo e necessário.

Percebe-se ainda a preocupação do PLS 599/13 em intensificar o controle social e institucional, mencionando-se o dever de disponibilizar em sítio eletrônico oficial todos os elementos do edital, incluindo minutas de contratos, projetos, anteprojetos e termos de referência e outros anexos. O PLS 559/2013 propõe a adoção de minutas padronizadas de edital e de contrato, utilizando-se cláusulas uniformes, quando o objeto assim permitir. A padronização, para os casos em que isso é possível, contribui para inibir a construção de editais e/ou anexos com intuito de favorecer determinado particular.

**5 CONSIDERAÇÕS FINAIS**

Diante do que foi exposto, vê-se que a corrupção entranhada nas licitações e contratações públicas é problema sério, que clama por mecanismos que coíbam tal prática. a verdade é que boa parte dos agentes políticos acabam se corrompendo em prol de interesses particulares e acabam deixando o interesse público de lado. Isso tudo parece ter criado todo um sistema comportamental corrupto que acaba por abraçar todo o país e engolir as manifestações tendentes a lhe derrubar.

Uma nova lei que regulamente as licitações e contratações públicas até seria de bom grado. Porém, vale lembrar que a atual legislação (Lei 8.666/93) já estabelece em boa parte do seu longo texto procedimentos detalhados e rigorosos, mas mesmo assim a mídia constantemente noticia seu fracasso na contenção de desvios.

Neste sentido, compartilha-se no presente trabalho a convicção de que a superveniência de nova lei não é capaz, por si só, de ajustar os ponteiros éticos da sociedade. Lei alguma é capaz de isoladamente defenestrar a corrupção e romper o substrato cultural que alimenta a desonestidade.

Falando-se especificamente sobre a inobservância da publicidade das licitações, o superfaturamento e inexigibilidade de licitação, a solução mais plausível parece ser a apresentada pelo PLS 599/13, qual seja, a intensificação do controle social e institucional com o dever de disponibilizar em sítio eletrônico oficial todos os elementos do edital, incluindo minutas de contratos, projetos, anteprojetos e termos de referência e outros anexos. É preciso que se adote minutas padronizadas de edital e de contrato, utilizando-se cláusulas uniformes, quando o objeto assim permitir.

**REFERÊNCIAS**

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 22ª ed. São Pulo: Editora Método. 2014. p. 538, 605.

CARVALHO, Mateus. **Manual de Direito Administrativo.** 5ª ed. Salvador: Editora Jus Podvim. 2018.

CONSULTOR JURÍDICO. FORTINI, Cristina. **O projeto de um novo marco legal das licitações e o combate à corrupção**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-26/interesse-publico-marco-legal-licitacoes-combate-corrupcao#top>. Acessado em: 29/04/2018.

CONTEÚDO JURÍDICO. SANTANA, Adalberto Santos. **Fraudes em licitações e contratos administrativos**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-26/interesse-publico-fraudes-legal-licitacoes-combate-corrupcao#top>. Acessado em: 29/04/2018.

ÉPOCA NEGÓCIOS. **Os maiores escândalos de corrupção do Brasil**. Disponível em: < https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/03/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil.html>. Acessado em: 02/05/2018.

JUSBRASIL. DA PAZ JÚNIOR, Gileno Campos. **A corrupção na administração pública brasileira.** Disponível em: < https://jus.com.br/artigos/48846/a-corrupcao-na-administracao-publica-brasileira >. Acessado em: 27/04/2018

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de** **Direito Administrativo.** 7ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2011.

TERRA. **Quantos parlamentares são alvo de processos no Supremo?** Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/quantos-parlamentares-sao-alvo-de-processos-no-supremo,68c955327fbfccc2ac058026182fe8051o1yvaf3.html>. Acessado em: 02/05/2018.

VALOR ECONÔMICO. **Brasil cai e tem pior lugar em ranking de corrupção nos últimos 5 anos**. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5338357/brasil-cai-e-tem-pior-lugar-em-ranking-de-corrupcao-nos-ultimos-5-anos>. Acessado em: 01/05/2018.

1. Acadêmico do Curso Bacharelado em Direito da Faculdade R. Sá, e-mail: emaonelroberto@outlook.com [↑](#footnote-ref-1)
2. Acadêmico do Curso Bacharelado em Direito da Faculdade R. Sá, e-mail: fabiomouracarvalho@hotmail.com [↑](#footnote-ref-2)
3. Acadêmico do Curso Bacharelado em Direito da Faculdade R. Sá, e-mail: pedro.henrique1803@hotmail.com [↑](#footnote-ref-3)
4. Acadêmico do Curso Bacharelado em Direito da Faculdade R. Sá, e-mail: pietrocd60@gmail.com [↑](#footnote-ref-4)
5. Acadêmico do Curso Bacharelado em Direito da Faculdade R. Sá, e-mail: sidneyrochanunes11@hotmail.com [↑](#footnote-ref-5)