

VITÓRIA GRASIELLY RODRIGUES DE OLIVEIRA
JOÃO PAULO VIANA DE ARAÚJO

CORRUPÇÃO DISFARÇADA DE LICITAÇÃO: EFEITOS DA CORRUPÇÃO ATIVA
X PASSIVA

PARNAÍBA-PI, 2020

RESUMO

Introdução: A corrupção é um tema que está sempre em questionamento e discussão ao redor do mundo. No Brasil a mesma resulta de vários tipos de fraudes aplicadas no meio público em detrimento a um benefício que é julgado como próprio.

Objetivo: Descrever as formas de corrupção ligadas a administração pública que geram impactos negativos ao governo através alterações nos processos licitatórios.

Metodologia: Trata-se de um estudo descritivo de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, utilizando como bases de dados o Google Acadêmico e o Scielo.

Desenvolvimento: comumente nota-se noticiários tratando de corrupção, onde a maioria das notícias que cercam esse tema, acusam o Administrador Público por estar agindo de forma incorreta, desfigurando sua função. Para tanto, a corrupção passa a ser disfarçada de licitação quando o funcionário público no exercício de sua função, falsifica ou ainda, adultera um documento licitatório com intenção de superfaturar o valor do mesmo, objetivando retirar o valor mínimo que seria gasto e lucrar o restante de forma indevida, caracterizando um crime contra a Administração Pública. **Análise de discussão dos resultados:** Podemos obter como resultado desses atos que os crimes contra administração pública prejudicam, principalmente, a população, que espera que os recursos públicos disponíveis sejam usados a favor de melhores condições de vida daqueles que mais precisam. **Considerações finais:** É importante salientar que é imprescindível a não utilização da ferramenta de licitação, mas que é impossível continuar com a organização estatal com pouca fiscalização sobre o documento mais utilizado pelos profissionais da organização pública.

Palavras – chave: Administração pública; processos licitatórios; Atos corruptos em licitação.

ABSTRACT

Introduction: Corruption is a topic that is always in question and discussion around the world. In Brazil, it results from various types of fraud applied in the public environment to the detriment of a benefit that is judged to be its own. **Objective:** To describe the forms of corruption linked to public administration that generate negative impacts on the government through changes in bidding processes. **Methodology:** This is a descriptive study of bibliographic review, with a qualitative approach, using Google Scholar and Scielo as databases. **Development:** it is common to notice news reports dealing with corruption, where most of the news surrounding this topic, accuse the Public Administrator for being acting incorrectly, disfiguring his function. For this purpose, corruption is disguised as bidding when the public official in the exercise of his / her function, falsifies or even adulterates a bidding document with the intention of overpricing the value of the same, aiming to remove the minimum amount that would be spent and profit the rest improperly, characterizing a crime against the Public Administration. **Analysis of discussion of results:** Analysis of the discussion of the results: We can obtain as a result of these acts that crimes against public administration harm mainly the population, who hope that the public resources available will be used in favor of better living conditions for those who need it most. **Final considerations:** It is important to point out that it is essential not to use the bidding tool, but that it is impossible to continue with the state organization with little supervision over the document most used by professionals in the public organization.

Keywords: public administration; bidding processes; Corrupt bidding acts.

1. Introdução

A corrupção, é um tema que está sempre em questionamento e discussão, não só no Brasil, mas ao redor do mundo, não se tratando de uma prática recente. Tanto no Brasil quanto no exterior a ocorrência de atos corruptos são ativos desde a antiguidade, variando apenas no grau de intensidade e percepção dos cidadãos. Apesar de que, a prática desses atos não sejam recentes, no Brasil, a sua ênfase teve grande repercussão por conta da deflagração em 2014, da operação Lava – Jato, onde evidenciou a existência de várias atitudes ilícitas relacionadas à processos contratuais públicos. (SOUZA, 2019).

Segundo Santos 2019, a licitação é um procedimento administrativo regulado pela Lei nº 8.666/1993, assim como na Lei nº 10.520/2002, e se referem a procedimentos obrigatórios que a administração pública utiliza para realizar contratações nos mais diversos âmbitos. (COMARETTO, 2017). Ademais, o processo licitatório nasce da ideia de garantir maior igualdade nas contratações públicas, visando também, o controle de gastos. (SOUZA, 2019). De acordo com o artigo 3º da Lei 8.666/9, aponta-se como objetivo da licitação, a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A corrupção no Brasil resulta de vários tipos de fraudes aplicadas no meio público em detrimento a um benefício que é julgado como próprio. Comumente se fala que milhões e mais milhões já foram desviados dos cofres públicos visando a satisfação de alguns. Já a corrupção nas licitações trata-se de mais um meio de alcançar um objetivo tão protervo e ganancioso, burlando o sistema que muitas vezes se encontra despreparado, seja por ineficácia legislativa como por insuficiência na fiscalização. (COMARETTO, 2017).

Embora todos saibam que corrupção é crime, muitos insistem em cometer tal delito com a intenção de obter vantagem para si ou para outrem. Os legisladores tendo conhecimento que a corrupção não é algo que surgiu recentemente, acrescentaram no Código Penal Brasileiro (CPB) os crimes contra a Administração Pública, o que

de fato deixa a população com mais segurança, pois, dessa forma, entende-se que o funcionário que cometer tal delito correrá para as penalidades impostas, tais sanções, também são descritas no CPB. Os artigos que tratam de corrupção envolvem o agente de duas formas, através da corrupção ativa ou passiva. Ou seja, observa-se que em ambos delitos, o funcionário público está envolvido, pois ele é figura fundamental para a organização financeira do País, que é dada principalmente através da ferramenta chamada licitação.

Para tanto, esse trabalho se justifica em razão da necessidade de evidenciar para a sociedade a existência dos atos corruptos nos processos licitatórios, visto que, essas ações interferem diretamente na vida da população.

2. Objetivos

2.1 Geral

- Descrever as formas de corrupção ligadas a administração pública que geram impactos negativos ao governo através alterações nos processos licitatórios.

2.2 Específicos

- Elencar as improbidades das licitações públicas
- Apontar os prejuízos acarretados pela corrupção licitatória aos cofres públicas
- Aludir a penalidade imposta pelo Estado aos funcionários que não respeitam o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

3. Metodologia

Trata-se de um estudo descritivo de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, utilizando como bases de dados o Google Acadêmico e o Scielo. Após pesquisa e leitura dos artigos de assuntos similares ao tema deste trabalho, foi realizada uma seleção daqueles que mais se assemelhavam e trouxesse respostas a problemática proposta. Por fim, 18 artigos foram utilizados como fonte científica para chegarmos ao nosso objetivo.

4. Desenvolvimento

4.1 Corrupção

Pode-se observar facilmente noticiários tratando do tema “corrupção”. Entretanto, mesmo sendo um assunto do cotidiano, geram-se muitas dúvidas acerca do tema. Segundo o professor Raul Machado Horta (2004) a corrupção é manifestação maligna, que nega a moralidade administrativa. Na linguagem vernácula, - a improbidade, designa a desonestidade, a maldade, a perversidade; equivale ao Ímprobo, que conduz ao *illlprobus* administrador, caracterizando, no serviço público, o administrador desonesto. Mas na verdade, múltiplos são os significados do termo, tanto pode indicar a ideia de destruição como a de mera degradação.

Entende-se por degradação o ato de decompor, destruir, perder suas características naturais, já por destruição, é algo que passou por demolição, extermínio. Congruentemente, corrupção deriva do latim *rumpere*, equivalente a romper, dividir, gerando o vocabulário *corrumpere*, que, por sua vez, significa deterioração, depravação e ainda, alteração. Para ilustrar, pode-se comparar o ato da corrupção com o problema de pandemia do Covid-19, que ocorre desde o mês de março até hoje, sem período de finalização. É como um vírus que se propaga rapidamente no meio social, onde muitos que o vivenciam, costumam acreditar que seria possível a “finalização” dessa problemática, e se sim, quando seria.

De fato, o tema tratado está em todas as esferas sociais, e principalmente geram grandes questionamentos se há a sua aplicação ou não na esfera pública, pois de fato, para gerar os resultados na Administração Pública é necessário a conduta do homem, o que rapidamente geram problemáticas, e é aqui que nasce um conflito: Ética x Corrupção. Entende-se por ética o comportamento moral do ser humano, as suas ações e/ou condutas diante de suas responsabilidades. Ética é o dever ser.

O grande filósofo Immanuel Kant, na época do Iluminismo, época de luz conhecida também como do desenvolvimento intelectual, proporcionou um padrão pelo qual determinamos o que é obrigatório ou permissível fazer (Faria et al., 2019). Dessa forma, o filósofo separou a liberdade do dever, que seria a razão, mas para Immanuel, o homem não é formado apenas de razão, mas também de suas vontades, desejos, medos e interesses que interferem em suas decisões. Por isso, Kant

acreditava que, em qualquer decisão, o homem deveria observar se sua ação pode ser universalizada, ou seja, aplicável a todos sem que ninguém seja prejudicado por ela. Se não puder ser universalizada, não se trata de uma ação moralmente correta. Ou seja, ele estaria agindo sem ética.

4.2 Licitação

A maioria das notícias que rodeiam acerca do tema, acusam o Administrador Público por estar agindo de forma incorreta, o que desfigura o seu emprego/cargo ou função, pois, este é o representante do povo. Esse funcionário é apto para desenvolver serviços de gestão de políticas públicas, elaboração de programas governamentais, implementação de programas de responsabilidade sociais e de gestões de organizações sociais, entre outras funções. A problemática se desenvolve quando os mesmos precisam utilizar-se de um procedimento chamado licitação.

Para entendermos o raciocínio, é necessário sabermos o conceito do procedimento e sua função. Licitação é o procedimento administrativo formal, e sua função é estabelecer de forma antecipada às contratações de serviços, aquisições de produtos, ou até mesmo para registrar preços para contratações futuras pelos entes da Administração Pública, que também pode ser considerada como “pré-contrato”, que tem como objetivo principal a obtenção das propostas mais vantajosas e justas, e tem como Lei específica a 8.666 de 21 de junho de 1993. Porém, o que garantiria a comprovação das despesas feitas pelos funcionários públicos, é o meio que eles utilizam para “receber” garantias a mais.

A corrupção é disfarçada de licitação quando, um funcionário público, em exercício de sua função, falsifica ou ainda, adultera um documento, no caso, esse documento seria a licitação, com intenção de superfaturar o valor desse documento, com o desejo de tirar o valor mínimo que seria gasto por alguma atividade e lucrar o resto de forma indevida, o que caracteriza crime contra a Administração Pública.

4.3 Tipos de Corrupção

Dessa forma, a corrupção ainda pode se desenvolver de duas formas: ativa e passiva. A ativa está classificada no Art. 333 do CPB- Código Penal Brasileiro, nos crime contra a Administração Pública:

Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

E a corrupção passiva está expressa no Art.316, também do CPB

Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:

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

Explicaremos aqui, a maior distinção entre os dois tipos de corrupção estudados: a corrupção ativa, precisa de um outro sujeito, um sujeito particular, tendo em vista que para a sua consumação seria necessário apenas o oferecimento da vantagem indevida ao trabalhador público. Já na corrupção passiva, o funcionário deve aceitar ou solicitar a vantagem indevida de um outro particular.

Portanto, observa-se que, o Estado através de seus legisladores, já imaginavam que o funcionário público seria capaz de agir sem ética diante de suas funções ligadas ao Estado, obtendo características de um ser corrupto, e dessa forma desenvolveram penalidades graves para proteger à Administração Pública, evitando assim que o interesse privado não estivesse sobre o interesse público, que é o que estabelece o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular (VIEGAS, 2011). Esse é o princípio geral do direito inerente a qualquer sociedade, e também condição de sua existência, ou seja, um dos principais fios condutores da conduta administrativa.

Dessa forma, fica claro que a licitação, é uma forma de disfarçar a corrupção sem levantar tantas suspeitas, onde o funcionário público prioriza o seu interesse particular prejudicando toda a sociedade, e caracteriza-se como autor de um crime, estando sujeito a ser penalizado assim que comprovarem a sua atuação.

4.4 Corrupção ligada a licitação

Licitação é o procedimento pelo qual a administração faz contratações. Possuindo legislação específica, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, ela deve priorizar única e exclusivamente o benefício público. O procedimento licitatório se inicia com a definição do objeto que se deseja contratar. Após isso, elabora-se o instrumento convocatório Edital ou Carta Convite. Esse instrumento deverá ser aprovado para sua posterior publicação. Uma nova modalidade de licitação adotada nas esferas federal, estadual e municipal, que proporciona maior agilidade e economia nas compras efetuadas pelo governo, é intitulada como pregão eletrônico, licitação eletrônica ou ainda leilão reverso. Instituído pela Lei federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, o pregão é a modalidade de licitação pública que vem tomando lugar das licitações tradicionais (CONLICITAÇÃO, 2005). Seu procedimento simplificado reduz significativamente os custos, além de conferir maior transparência e rapidez aos processos, porém esse método pode trazer de forma quase imperceptível a corrupção (MIRANDA, 2018).

A corrupção é o controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou partidário. Esse proveito pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte dos indivíduos (KEY, 1936). Não há apenas um conceito formado sobre corrupção, vários autores tentam conceituar. Para (Heidenheimer, 1970) ele separa os conceitos em três. O primeiro deles é *um conceito centrado no ofício público* (também chamado de *definição legalista*): de acordo com esse tipo de definição, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para terceiros.

Segundo, *um conceito centrado no mercado*: de acordo com este tipo de definição o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal. Terceiro, *um conceito centrado na ideia de bem público*: de acordo com este tipo de definição uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares. O terceiro, proporá um

quarto tipo de conceito: *um conceito baseado na opinião pública*, ou seja, parte-se da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público (GIBBONS, 1990). Segundo a Transparência Internacional, algumas atitudes podem sugerir a presença de corrupção nas ações. São elas: a primeira é ausência de transparência no processo e na tomada de decisões, impedindo o controle e monitoramento público, segunda é o acesso inadequado a informações e por fim a ausência de oportunidade para discussões públicas. (FORTINI; MOTTA; 2016).

4.5 Impacto da corrupção ligada a administração

No Brasil, a corrupção tem permeado a administração pública em grandes proporções, desde formas comuns até as mais sofisticadas, de maneira que o aparato institucional que possui como principal objetivo controlar os atos governamentais (RIBEIRO, 2004). Segundo Pinto, Leana e Pil (2008), a corrupção nas organizações, pode se revelar por meio de duas formas: a de indivíduos corruptos, que agem em prol de benefícios próprios e; quando a organização é corrupta, caso este em que todo o grupo age em conjunto visando o benefício da organização. Nos dois, os casos, a corrupção se revela como um elemento presente na vida organizacional, seja ela de direito público ou privado.

O desenvolvimento da globalização implica em uma internalização das práticas comerciais, estas muitas vezes são acompanhadas pela corrupção, um fenômeno que já faz parte do cotidiano da sociedade e das organizações (PEREIRA, 2005). A corrupção causa grandes efeitos negativos no crescimento econômico de um país, pois causa redução de investimentos, cria um cenário incerto, reduz gastos com saúde e educação, reduz a produtividade do investimento público e da infraestrutura além da redução nas receitas fiscais (TANZI, 1998).

A importância da corrupção está na sua capacidade de atingir diretamente a economia, à medida que corrói o direito de propriedade e causa tensões nas instituições políticas. Um ambiente instável onde a corrupção prevalece, tem como consequências o aumento de custos e o risco do investidor (AMEIXEIRA, 2013). A economia mundial apresentou uma grande mudança na última década, com o avanço da tecnologia, o efeito da globalização apresentam-se cada vez mais forte. O Brasil

nos últimos anos apresentou uma grande mudança em sua estrutura social segundo o World Bank (2015).

A melhoria na qualidade de vida da população entre os anos 2003 a 2013 refletiu em um aumento da economia e da expectativa de desenvolvimento do país, com o PIB médio de 4,5% entre 2006 a 2010, contudo, notou-se uma queda no indicador nos anos seguintes, chegando atualmente a -3,05% segundo o relatório de outubro de 2015 do Banco Central (BACEN). Durante o mesmo período, o Brasil passou por uma série de escândalos de corrupção envolvendo o governo e que atraíram a atenção da mídia e da população, devido ao envolvimento com grandes empresas e ao aumento da desconfiança e transparência nas atitudes governamentais, dentre eles a principal que causou grandes danos a economia a lavajato.

5. Análise de discussão de resultados:

É perceptível que o assunto corrupção, apesar de tão conhecido e discutido nos últimos tempos, ainda é muito complexa. Tão complexo como descrevê-la talvez seja delimitar suas causas. Apenas como nota introdutória, e um pensamento de Jean Jacques Rousseau, pode ser que se aproxime de explicar para o aprofundamento das causas da corrupção: "o ser humano nasce bom, mas a sociedade o corrompe" (VERGA, 2017).

O ser humano é mutável e, conseqüentemente, toda a sua sociedade que integra. Ao longo do tempo, valores sociais se transformam, novas tecnologias surgem, crimes são aperfeiçoados e, do mesmo modo, novas práticas criminosas surgem ao todo meio social. Todo esse cenário gera reflexos no Direito Penal, obrigando-o a expandir-se e a adequar-se ao contexto da sociedade que pretende regular. Com isso, temos, então, a criação de novos tipos penais e jurisprudenciais como forma de moldar o direito existente aos novos parâmetros sociais que surgem com o perpassar do tempo (GOMES, 2019). Isto pois, segundo Neves (2011, p. 728):

O direito penal contemporâneo está, segundo alguns doutrinadores, em forte migração de seus conteúdos valorativos, próprios da época do Iluminismo, para uma tecnologia de ordem social. Trata-se do que Hassemer chamou de "dialética da modernidade". Está, pois, em construção um direito penal inspirado nas modernas teorias sociológicas, orientadas segundo um modelo globalizante, que tem se refletido conforme a perspectiva do que se fala, de forma recente, em um "direito penal do risco".

Podemos obter como resultado desses atos que os crimes contra administração pública prejudicam, principalmente, a população, que espera que os recursos públicos disponíveis sejam usados a favor de melhores condições de vida daqueles que mais precisam. Perante os conceitos apresentados e a ideia de que a corrupção é um ato cada vez mais constante devido à falta de fiscalização, podemos concluir que a previsibilidade para os crimes de corrupção é muito importante para toda a população, fazendo com que esses atos criminosos que servem para desorganização do Estado principalmente na sua economia (SANTOS, 2019).

6. Considerações finais:

É importante salientar que é imprescindível a não utilização da ferramenta de licitação, mas que é impossível continuar com a organização estatal com pouca fiscalização sobre o documento mais utilizado pelos profissionais da organização pública. A utilização desta, deveria ser selecionada para o manuseamento de poucos funcionários, apenas aos necessários, para que tenham controle de organização e administração, além disso, é importante criar um órgão separado para a fiscalização dos pedidos feitos nas licitações. Dessa forma, o objetivo de acabar com a farsa da corrupção através da licitação seria rapidamente alcançado, desmanchando assim, qualquer tipo de corrupção existente dentro da esfera pública, com a finalidade de beneficiar grupos específicos e não a coletividade, dando garantia assim ao princípio da supremacia e principalmente o do interesse público sobre o privado e de diminuir os impactos gerados ao cofre do Governo.

Referências:

1. BORTOLETTO, Ronaldo Rodrigues de Oliveira. CORRUPÇÃO, LICITAÇÃO E O CASO OAS. **Conhecimento Interativo**, v. 13, n. 2, p. 157-174, 2019.
2. BRASIL, Luciano de Faria et al. Paz, guerra e intervenção no pensamento de Kant: possibilidades e limites do uso da força no direito internacional. **Biblioteca digital de teses e dissertações PUCRS**, 2019.
3. BRASIL. Coletânea Básica Penal. 9ª ed. **Brasília, DF: Senado Federal**, 2019.
4. CAMARETTO, Fagner Braga. Corrupção em licitações públicas. **Repositório digital Unijuí**, 2017.
5. FERNANDES, Camilla et al. Corrupção na Administração Pública Brasileira: Um estudo de caso baseado na percepção de law enforcement agents. **Repositório Institucional UFSC**, 2017.
6. FERREIRA, Guilherme Viana. Evidências de efeitos da corrupção no desempenho social de municípios brasileiros. **Repositório institucional da UNB**, 2018.
7. FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 64, p. 93-113, 2016.
8. GOMES, Ana Júlia Pepeu. A lavagem de dinheiro na corrupção política brasileira: um combate necessário para a concretização de direitos fundamentais sociais. **Repositório institucional da UFPB**, 2019.
9. HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. **Revista de direito administrativo**, v. 236, p. 121-128, 2004.
10. MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de ciência política**, n. 25, p. 237-272, 2018.
11. NEVES, Sheila Maria da Graça Coutinho. A criminalidade na sociedade pós-moderna. In: PRADO, Luiz Regis; DOTTI, René Ariel (org.). Teoria Geral da tutela penal transindividual. São Paulo: **Editora Revista dos Tribunais**, 2011.

12. O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação. **Âmbito jurídico**, março de 2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico-uma-visao-critica-da-sua-devida-conformacao-e-aplicacao/>>. Acesso em 29 de maio de 2020.
13. PADULA, Ana Julia Akaishi. Análise da corrupção e impactos no mercado de capitais. **Biblioteca digital da produção intelectual discente da UNB**, 2016.
14. Pregão eletrônico como arma contra a corrupção. **ConLicitação**, 20 de abril de 2005. Disponível em: <<https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/na-midia/pregao-eletronico-como-arma-contr-a-corrupcao/>>. Acesso em 28 de maio de 2020.
15. SANTOS, Eugênia Luiza dos. A corrupção nas licitações públicas. **Direito Net**, 08 de Maio de 2016. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9724/A-corrupcao-nas-licitacoes-publicas>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.
16. SANTOS, John Muller Hipólito dos. A corrupção na administração pública e uma análise da operação lava jato AMAN. 2019.
17. SOUZA, Vinicius Tadeu Aparecido Martins de. Licitação como instrumento para a prática da corrupção. **Repositório digital Adelpha**, 2019.
18. VERGA, Patrícia Antunes; NOVAES, Pedro Luís Piedade. **Repositório UniToledo**, 2017.