



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO E TÉCNICO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA  
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**NIXON DE OLIVEIRA SILVA**

**UMA ANÁLISE NO CONTROLE DE COMPRAS E DAS IRREGULARIDADES NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO PROCESSO LICITATÓRIO.**

JOÃO PESSOA  
2018

**NIXON DE OLIVEIRA SILVA**

**UMA ANÁLISE NO CONTROLE DE COMPRAS E DAS IRREGULARIDADES NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO PROCESSO LICITATÓRIO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade de ensino a distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de concentração: LFE Governamental.

Orientadora: Profa. Dr. Jacqueline Echeverría Barrancos.

JOÃO PESSOA  
2018

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586a Silva, Nixon de Oliveira.

Uma análise no controle de compras e das irregularidades na administração pública no contexto do processo licitatório [manuscrito] / Nixon de Oliveira Silva. - 2018.

25 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação EAD em Administração Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, EAD - João Pessoa , 2020.

"Orientação : Profa. Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos , Coordenação do Curso de Ciências Biológicas - CCBSA."

1. Administração Pública. 2. Licitação. 3. Controle de compras. I. Título

21. ed. CDD 351

**NIXON DE OLIVEIRA SILVA**

**UMA ANÁLISE NO CONTROLE DE COMPRAS E DAS IRREGULARIDADES NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO PROCESSO LICITATÓRIO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade de ensino a distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.  
Área de concentração: LFE Governamental.

Aprovado em: 07/07/2018.

BANCA EXAMINADORA



Prof<sup>a</sup>. Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Márcio Adriano dos Santos Dias  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof<sup>a</sup>. Ma. Esmeralda Porfirio de Sales  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A minha esposa, pelo incentivo da qual me fez  
perceber a importância da graduação,  
DEDICO

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>1.1</b>	<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>10</b>
1.1.1	Geral.....	10
1.1.2	Específicos.....	10
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>11</b>
2.1	O QUE É LICITAÇÃO.....	11
2.2	FASES DA LICITAÇÃO.....	11
2.2.1	Fase interna ou preparatória.....	12
2.2.2	Fase externa ou executória.....	13
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>INTERPRETAÇÃO DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>16</b>
4.1	POR QUE LICITAR?.....	16
4.2	ANÁLISE DA CORRUPÇÃO NO PROCESSO LICITATORIO.....	17
4.3	O CONTROLE DA CORRUPÇÃO.....	19
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>21</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>23</b>

## RESUMO

Assim como em outros países, no Brasil existe um processo administrativo disciplinado em lei para garantir legalmente a aquisição de bens e/ou serviços, que cumpram parâmetros exigidos, e que seja conveniente e vantajosa para a Administração Pública. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Este trabalho de conclusão de curso analisa as fases e as etapas que são cumpridas para adquirir estes bens e serviços e como tais procedimentos podem se tornar vulneráveis quando há interesse privado sobre o interesse Público. Este trabalho também faz uma análise da corrupção nos processos licitatórios e o quanto esta pratica corrói o sistema e gera prejuízo aos cofres públicos. Também mostra uma visão crítica sobre a atuação dos órgãos de controle e as ferramentas utilizadas por estes para tentar minimizar tais ações a fim de minimizar os prejuízos causados ao estado e para que a sociedade em geral não possa ser prejudicada.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Corrupção, Licitação, Sociedade.

## ABSTRACT

As in other countries, in Brazil there is an administrative process regulated by law to legally guarantee the acquisition of goods and / or services that meet the required parameters and that is convenient and advantageous for the Public Administration. As a procedure, it is developed through an orderly sequence of acts binding on management and bidders, which provides equal opportunity to all interested parties and acts as a factor of efficiency and morality in administrative affairs. This course completion work analyzes the stages and stages that are fulfilled to acquire these goods and services and how such procedures may become vulnerable when there is private interest over the Public Interest. This work also analyzes the corruption in the bidding processes and how much this practice erodes the system and generates damage to the public coffers. It also shows a critical view about the performance of the control bodies and the tools used by them to try to minimize such actions in order to minimize the damages caused to the state and so that society in general can not be harmed.

**Keywords:** Bidding, Corruption, Public Administration, Society.



## 1 INTRODUÇÃO

O advento da globalização, que pode ser caracterizada como um processo em que capitais estrangeiros e tecnologias de ponta, cujos titulares são grandes corporações empresariais transnacionais, afetou o mundo dos negócios, circulando em todo o globo independentemente das fronteiras nacionais, mudou o panorama do consumo. (RAMOS, 2004). Assim, o Brasil e o mundo vivem hoje uma realidade de extremo consumismo, onde a aquisição de produtos e serviços são cada vez mais demandados para manutenção da qualidade de vida das pessoas e para o melhor desempenho das organizações. Obter o melhor preço e a qualidade ideal na aquisição destes produtos e serviços é o grande desafio das pessoas e das organizações. (MAGALDI; NETO, 2018)

Nas empresas públicas também não é diferente, só que nesse caso o objetivo principal de suas necessidades em adquirir produtos e serviços é o bem estar da sociedade. No setor público é preciso garantir as funções do Estado, Costa (2008) comenta que o Estado precisa trazer a sociedade para ser parceira colaborativa da diretriz governamental.

Para atender esta necessidade das organizações públicas por compras de produtos e serviços foi criada a licitação, um procedimento administrativo disciplinado em lei, que determina critérios de seleção de uma proposta de contratação mais econômica ou lucrativa para os cofres públicos.

O ato de comprar pode ser definido como sendo um conjunto de ações que as organizações devem realizar para comprar os produtos e serviços necessários para a sua produção e/ou funcionamento das questões operacionais e funcionais. (ROSA, 2010). Nesse sentido o setor de compras de uma organização é responsável pelo ato de comprar, ou seja, cabe a esse departamento escolher os fornecedores aptos a vender os produtos e serviços demandados pela organização, negociar os preços e condições de compra, mediante o estabelecimento de um contrato que define com bastante clareza ambas as partes na negociação. (ROSA, 2010).

Assim, os processos de compras públicas são regulamentados pela Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 1993) fundamentada na Constituição Federal de 1988 e em outras legislações específicas. Esta Lei denominada Lei de Licitações e Contratações Administrativas estabelece as situações e modalidades em que as aquisições de bens e serviços demandadas por entidades governamentais, estaduais e municipais, possam ser realizadas.

Segundo a Constituição Federal de 1988, a Licitação é obrigatória para toda Administração Pública, seguindo os princípios “[...] da legalidade, da impessoalidade, da

moralidade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo [...]” (BRASIL, 1988).

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado em lei que garante a observância do princípio constitucional da isonomia, conduzido por um órgão público conforme o Artigo 37, da Constituição da República Federal do Brasil (CARTA MAGNA, 1988).

Mas mesmo com tantos parâmetros constituídos em lei, os processos licitatórios ainda é um problema causador de grandes prejuízos aos cofres Públicos, embora este processo ainda que possa ser o meio mais eficaz na aquisição de bens e serviços, é preciso modernizar estas leis com o objetivo de beneficiar a Administração Pública com um instrumento de compra que seja mais ágil, econômico, e seguro, que proporcione ao estado a escolha da melhor proposta, diminuindo a influencia de servidores na decisão do ganhador, evitando possíveis beneficiamentos do privado sobre o interesse público.

O objetivo deste trabalho de conclusão de curso é analisar os métodos comumente utilizados nas compras e Licitações na Administração Pública e avaliar de que forma possa se tornar mais seguro contra fraudes e corrupção, trazendo mais segurança e economia para o erário.

Pois diante do quadro social e político a que assistimos (GLOBO, 2012), o controle externo dos atos administrativos e, especialmente, das licitações e contratos é, sem dúvida alguma, absolutamente indispensável porque os instrumentos de corrupção vêm sendo aprimorados em velocidade muito maior que os meios legalmente instituídos para combatê-los.

Não se trata de condenar a atuação dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e da própria imprensa, que desempenham papel de suma importância neste contexto. Entretanto, para se adequar a essa realidade nefasta e expurgar a corrupção generalizada, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle para fazer frente à natural evolução da sociedade e às transformações pelas quais passam o direito público e a administração pública brasileira.

Portanto, confrontando com o que já vem sendo feito ao longo dos anos, vimos que as elaborações de projetos de licitação abrange diversos tópicos que devem ser seguidos dentro das normas de elaboração de uma licitação e que se compõe em duas fases (interna e externa), aonde a fase interna vai até a elaboração do edital ou da carta-convite, e de a fase externa, que se inicia com a publicação do edital ou expedição da carta-convite e termina com a

adjudicação do objeto da licitação e sua homologação pela autoridade superior (MUKAI, 1999).

Neste TCC haverá algumas citações de alguns estudiosos no assunto, onde eles sugerem ações que visam melhorar o controle nestas fases, e assim poder diminuir os riscos de evasão de divisas durante todo o processo licitatório, pois o que se pretende com isso não é burocratizar cada vez mais estes processos, pelo contrario, o que se analisa é como ter mais agilidade com menos perdas ou prejuízos para a sociedade que depende dos recursos públicos prestados de forma eficiente.

## 1.1 OBJETIVOS

Os objetivos do presente trabalho são os seguintes:

### 1.1 Objetivo geral

Analisar as fases e os critérios legais de controle das compras e Licitações implantadas na Administração Pública.

#### 1.1.2 Objetivos específicos

- Avaliar como é cumprida pelo servidor a fase interna do processo licitatório;
- Identificar o método utilizado pela empresa Pública e seus servidores na fase externa da licitação a fim de identificar possíveis erros de processo para obter melhores resultados;
- Delimitar um rol de prestação de contas na fase final da licitação

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 O QUE É LICITAÇÃO?

A licitação é um processo administrativo que visa assegurar igualdade de condições a todos que queiram realizar um contrato com o Poder Público. A Licitação é disciplinada por lei (Lei 8666 de 1993). Esta estabelece critérios objetivos de seleção das propostas de contratação mais vantajosas para o interesse público.

Diante da assertiva positiva, que a Administração Pública busca severamente a satisfação do interesse público com total publicidade, passaremos ao estudo da Licitação, um processo que visa à proteção do bem comum em interesse de uma coletividade, com segurança e prestação jurídica, conforme definição abaixo:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2009)

Com isso se entende que o processo licitatório em primeiro lugar, permite e proporciona a possibilidade de que qualquer empresa privada possa participar de forma igual numa licitação e tem como objetivo escolher, dentre os vários concorrentes de cada setor, a proposta mais vantajosa para o poder público no que se refere aos aspectos de preço e qualidade. Assim, é imprescindível a promoção de real competição entre as empresas licitantes, a fim de que a compra obtenha as condições mais vantajosas para a sociedade. Cada participante deve comprovar o cumprimento dos requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital de licitação. Ao poder público, cabe a escolha da melhor proposta, a fiscalização dos bens entregues pelo vencedor e sua correta utilização em favor da população.

### 2.2 FASES DA LICITAÇÃO

Os atos de licitação devem desenvolver-se em sequência lógica, e surge a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. O procedimento tem início a partir de alguma necessidade vinda da Administração Pública, dando sequência a um planejamento interno para a criação do mesmo e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente.

Esse sequência fica dividido em duas fases: a fase interna ou preparatória e a fase externa ou simplesmente executória.

### 2.2.1 Fase interna ou preparatória

O primeiro passo é um requerimento vindo de algum setor da administração Pública para a respectiva autoridade competente, para que se tenha conhecimento sobre uma determinada necessidade. Embora este requerimento não tenha uma forma definida ou regulamentada por lei, ela deve ser suficientemente clara e objetiva a fim de evitar possíveis problemas decorrentes de um instrumento convocatório mal elaborado.

Uma vez recebido o requerimento, a autoridade competente analisará as condições do pedido e a possibilidade daquele órgão da Administração Pública suportar os gastos relacionados à satisfação da exigência. Caso julgue oportuno, procederá pela confecção do instrumento convocatório e enviará a solicitação ao setor responsável pela redação do edital ou da carta-convite da licitação.

O Segundo passo é o instrumento convocatório, um documento em que são expostas as regras e as exigências para todo aquele que desejam participar do certame. Ele pode ser redigido na forma de edital ou carta convite descrevendo o objeto a ser licitado. Deve-se dar uma atenção especial ao descrever o objeto a ser licitado tanto no edital quanto na carta-convite, evitando critérios subjetivos, ou até mesmo muito detalhados. Neles devem conter de forma clara qual a necessidade da Administração Pública.

Mas também existem peculiaridades de cada objeto da licitação, como por exemplo, os instrumentos convocatórios de licitação para obras e serviços, pois estes podem vir exigindo projetos básicos e orçamentos detalhados em planilhas para que expressem a composição dos custos unitários.

Uma vez redigido o edital ou a carta convite, como precaução, o documento deverá ser analisado pelo setor responsável pela análise jurídica da entidade, para que se pronuncie sobre o instrumento convocatório através de um parecer jurídico, atendendo ao parágrafo único do artigo 38 da Lei 8666/93 que diz o seguinte:

As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Diante de parecer favorável, ou atendida as sugestões do parecer jurídico, caso existam, é momento para a solicitação de autorização financeira e a constituição da Comissão de Julgamento da Licitação. É preciso fazer constar a fonte dos recursos que serão empregados para custear o contrato. No caso de obras e serviços, faz-se necessário também um detalhamento do orçamento em planilha, como já dito, assim como previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das respectivas obrigações. No caso de compras,

muitas vezes é suficiente, nesta etapa, a autorização do Ordenador de Despesas e, futuramente a emissão do empenho. Um Ordenador de Despesas é Toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos. (Decreto-lei Federal nº 200/67, art. 80, § 1º).

Em seguida faz-se necessário a publicação com um resumo do instrumento convocatório conforme a lei de licitação em seu artigo 21 que diz:

Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Esse aviso deve constar em jornal de grande circulação e ou publicado no diário oficial na qual começara a contar o prazo para a apresentação das propostas conforme o paragrafo 2º do referido artigo:

No Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Ficando com isso concluído a primeira fase do processo.

### 2.2.2 Fase externa ou executória

Nesta fase, inicia-se o processo da habilitação dos candidatos, onde eles devem, dentro do prazo estipulado, apresentarem suas propostas atendendo a todos os requisitos exigidos no edital ou na carta convite. Concluídas as entregas, a Administração Pública analisará a conformidade das propostas e julgará se estarão aptos a participar, ou seja, se estão habilitados para concorrer à licitação pública nos moldes do artigo 43 que regulamenta esta fase da licitação.

Após esta fase, que geralmente se torna demorada devido a recursos administrativos por parte das empresas contra a Administração Pública por possíveis contestações de desclassificações, é o momento de verificar a concordância das propostas e suprimir aqueles que não atenderam ao que se foi exigido. O julgamento das propostas ocorre conforme o tipo de licitação seja ela por “menor preço”, “melhor técnica”, “técnica e preço”, nos ditames do instrumento convocatório. Selecionam-se, assim, os licitantes e suas ofertas, ordenadas e classificadas pela melhor utilidade à Administração Pública.

No caso de “melhor técnica” e “técnica e preço” o artigo 46 da lei 8666/97 diz que só será utilizado em licitação de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia

consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Vale também lembrar que ao contrário da fase interna que são possíveis as devidas correções, na fase externa, após a publicação do edital, qualquer falha ou irregularidade constatada, se insanável, levará a anulação do procedimento.

Logo, após os classificados, cabe a Administração Pública indicar o participante que conta com a melhor proposta que ira suprir o objeto da licitação. Chamamos esta fase de adjudicação, que apontará qual licitante contratar.

Conhecido o licitante a firmar contrato, a autoridade competente avalia se o processo ocorreu nos moldes que deveria correr e se não houve alguma irregularidade que possa trazer alguma nulidade ao processo. Se o procedimento estiver em ordem ocorre a homologação. Se a autoridade competente verificar algum vício de ilegalidade, anulará o procedimento ou determinará seu saneamento, se cabível.

Se houver razões de interesse público supervenientes devidamente demonstradas, a autoridade pública poderá revogar a licitação. Nesta hipótese, o vencedor é indenizado.

Segue o dispositivo legal (Lei 8.666/93) correspondente à esta etapa:

Art. 43, caput. "A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...) IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (...)"

Com isso, Administração convoca o vencedor para assinar o contrato administrativo. É ato vinculado visto que a Administração fica impedida de contratar com terceiro que não seja o vencedor do certame.

### **3 PROCEDIMENTOS METODLÓGICOS**

Para a construção do projeto em questão foi realizado uma pesquisa exploratória e um levantamento bibliográfico com o intuito de analisar e ampliar o conhecimento sobre os processos e métodos utilizados pelo governo para licitação Publica.

Por meio da Constituição Federal do Brasil e de meios eletrônicos, procuramos citações e trechos de textos de autores que trataram desse tema, como Da Silva (1995) que apresentou as relações das instituições, da política e corrupção. De Meirelles (2009), pontuando situações relevantes no Direito Administrativo, assim como de Fernandes (2010), que fala sobre a trajetória e avanço da Administração Publica brasileira em relação a política de compras e licitações, para se obter assim, um quadro do que vem sendo pesquisado sobre este tema.

Os textos na pesquisa permitirão verificar a principio a importância da licitação pública no País e como os métodos hoje utilizados, podem deixar brechas legais para corrupção de servidores e o desperdício de verbas públicas.



## 4 INTERPRETAÇÃO DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

### 4.1 PORQUE LICITAR?

O artigo 37, XXI da Constituição Federal determina que a Administração direta e indireta tenha o dever de licitar e o artigo 1º, parágrafo único da lei 8666/93 detalha as pessoas que têm esse dever, indo além da Constituição Federal.

A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte: Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantir do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI da CF).

Subordinam-se ao regime desta lei além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, parágrafo único da Lei 8666/93).

Devem ser licitadas, salvo os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros.

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

As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei (art. 2º da Lei 8666/93). - Para os fins desta lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de um vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual fora denominação utilizada (art. 2º, parágrafo único da Lei 8666/93).

Diante do exposto acima, é consenso que a licitação ocorre quando a administração pública no uso e gozo de suas atribuições convoca, mediante edital ou convite, empresas empenhadas em apresentar propostas para a aquisição de bens e/ou serviços em geral, respeitando o requisito formal disposto na Lei 8.666/93.

Como no Brasil, toda regra tem sua exceção, o Estatuto de Licitações permite como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta através de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei.

De acordo com a Lei 8.666/93, é apresentado no art. 24, inciso IV, quando é dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada à prorrogação dos respectivos contratos

Segundo Justen Filho (2000, p. 234), a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.

Para Pereira Júnior (2007), As hipóteses de dispensabilidade do art. 24 constituem rol taxativo, isto é, a administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na lei federal, estadual, municipal ou distrital, bem assim regulamento interno da entidade vinculada não poderá criar hipótese de dispensabilidade.

Enquanto que a inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição, melhor dizendo, é impossível promover-se a competição, tendo em vista que um dos concorrentes reúne qualidades tais que o tornam único (exclusivo), inibindo os demais pretensos participantes. O art. 25 relata em seu caput, que “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”. Desta forma, conclui-se que nos casos de dispensa, previstos em lei, o administrador tem a faculdade de licitar ou não, ressalvados os valores máximos, enquanto que na inexigibilidade, há impossibilidade de ser realizado o procedimento de competitividade para aquisição da proposta mais vantajosa para a Administração.

#### 4.2 ANÁLISE DA CORRUPÇÃO NO PROCESSO LICITATORIO

É na fase externa ou executória que aparecem as oportunidades para que ocorra o ato de corrupção, pois é nesta fase que o público e o privado está presente no mesmo ambiente e ganham cenários comuns. Fazendo com que possa existir o interesse pessoal de algum ou de todos os representantes das partes.

Speck (2005) faz uma leitura introdutória sobre corrupção e controle, afirmando que até 1990 se tinha um único resumo das discussões na literatura internacional a respeito das diferentes abordagens da corrupção, sendo primeiramente iniciado pelo trabalho de Heidenheimer (2005). Nos anos noventa, o interesse no assunto cresceu tanto, que hoje é

difícil acompanhar a evolução de todas as abordagens adotadas pelos diversos autores. Albuquerque (2006) cita as causas da corrupção política:

a) Educação - o jovem é educado num ambiente de competitividade desmedida, de insaciável sede de lucro, de apego material. Forma-se uma geração política dada a comercializar o bem comum em proveito próprio;

b) Discrecionabilidade administrativa - as instituições públicas não evoluíram para a formação moral do agente, nem foram adotados mecanismos de controle eficientes;

c) Globalização das decisões - política e economia andam juntas, e a guerra capitalista requer poder e conquistas de mercados. Empresários buscam permanentemente a obtenção de vantagens, por meio de instrumentos jurídicos obtidos de políticos servientes;

d) Insuficiência de controle - não são aperfeiçoados os mecanismos de controle externo do Legislativo, nem o controle interno do próprio Executivo, que é o interventor da economia. Assim, há muita dificuldade para se controlar os atos que materializam as políticas públicas, o que torna as democracias mais vulneráveis.

Acredita Speck (2000) que, depois de vários escândalos de corrupção no Brasil, o debate sobre o tema aumentou. Ganhou densidade a partir da interpretação superficial dos escândalos mais recentes e levou à avaliação mais aprofundada de falhas isoladas e estruturais que possibilitam esquemas inidôneos. Assim, o autor chama a atenção para os custos e as consequências sociais da corrupção.

Para Silva (1995), a corrupção, do ponto de vista do método econômico, mostra-se intimamente relacionada com a qualidade das regras que norteiam as decisões dos agentes, inicialmente ligada à teoria dos caçadores de renda, passando pela teoria econômica da propina, e finalizando com o resultado econômico obtido.

De acordo com a teoria dos caçadores de renda, os agentes econômicos buscam o ganho privado a qualquer preço, dentro ou fora das regras de conduta econômica e social. O incentivo para que os agentes busquem mais atividades caçadoras de renda do que atividades produtivas reside no fato de que determinadas regras do jogo econômico, político e social – instituições, leis, regulamentações governamentais, valores morais e regras auto impostas geram um sistema de incentivos *payoffs* que determina a alocação dos recursos econômicos (financeiros e humanos). Caso seja mais rentável para um economista trabalhar como lobista do que como analista de projetos, ele decidirá pela primeira ocupação. Segundo SILVA (1995), a relação entre a teoria do caçador de renda e a corrupção dá-se na própria definição da função objetivo dos agentes públicos e privados e na estrutura de incentivos que predomina dentro da sociedade. A rigor, todos os agentes, se puderem, caçam renda dentro e fora da lei,

caso não haja nenhuma consideração de restrição moral ou legal que imponha algum custo à ação.

Esta restrição moral ou legal, colocada por Silva (1995), que impede o comportamento *rentseeking*, dentro da lei, ou corrupto, fora da lei, é a própria punibilidade dos atos. Nesse ponto, para melhor entendimento, pode ser utilizado o tripé do desvio ético no qual a corrupção se apoia: necessidade, oportunidade e impunidade.

### 4.3 O CONTROLE DA CORRUPÇÃO

De acordo com a atuação de órgãos de combate e prevenção, o Brasil, apesar de não estar entre os primeiros no ranking medido pelo índice de percepção da corrupção (IPCorr), começou nesta década, a criar, reestruturar e integrar órgãos de efetivo combate à corrupção. Trata-se de uma resposta aos escândalos ocorridos no governo na década de noventa.

Nesse novo contexto de intervenção do Estado nas instituições, o assunto Combate à Corrupção no Brasil foi tema do parecer prévio do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2005) sobre as Contas do Governo da República no exercício de 2005, com o intuito de avaliar a estratégia e a atuação dos órgãos federais no combate à corrupção: Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).

Destes, cabe destacar a criação do DRCI, em 2004, e da CGU, em 2003. O DRCI tem ênfase na relação interinstitucional, e corpo técnico especializado no rastreamento, bloqueio e recuperação de ativos. Também atua com a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Encla), que obteve avanços em projetos de tipificação de: crimes de lavagem de dinheiro; criação de cadastros de correntistas culpados por crimes de lavagem de dinheiro; padronização de sistemas de informações, etc. A CGU, criada em 2003, reformulou as atividades de controle interno e corregedoria, com o objetivo declarado de combater a fraude e a corrupção. Culminou com a criação de uma secretaria específica no órgão, em 2006, para prevenção da corrupção: a Secretaria de Prevenção da Corrupção e de Informações Estratégicas (SPCI).

A SPCI, desde então, vem realizando trabalhos para sensibilizar a sociedade e os gestores, com o desenvolvimento de ações de transparência pública e de fomento ao controle social. A CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), em 2003, passou a

intensificar as ações de controle interno, com foco em municípios, quando foi criado o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

Na ocasião, também foi criada uma Coordenação de Operações Especiais (DCOPE), que por meio de ações integradas com o Ministério Público Federal (MPF) e com o Departamento de Polícia Federal (DPF) intensificaram a apurações de denúncias e de representações de esquemas de corrupção.

Os resultados desses novos trabalhos evidenciam a corrupção existente no país e a fragilidades do processo orçamentário, mais especificamente na execução das despesas orçamentárias. Esse fato é exteriorizado, nos relatórios da CGU, em fraudes tipificadas em procedimentos licitatórios nas aquisições de bens e serviços e, principalmente, para execução de obras com recursos federais transferidos aos estados e municípios, conforme registro do Relatório de Atividades da CGU do 1º Trimestre de 2006: “Nessas ações de controle, os pontos que indicam irregularidades, usualmente, são: pagamento de contratos; certames licitatórios; objeto e finalidade de convênios e certificação documental, inclusive de notas fiscais”.

Além de todas as ferramentas utilizadas, ainda existe bastante indicadores de corrupção em licitações e contratos com suspeitas de fraude.

Mas o objetivo do Governo é cada vez mais, através destes órgãos, minimizar estas ações, tanto dos agentes públicos, quanto das instituições privadas. Fazendo com que a Administração Pública e a sociedade em geral não possa ser prejudicada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar, através de nossa legislação, a criação, as fases e as etapas a serem cumpridas pela Administração Pública para poder adquirir bens ou serviços através da licitação, bem como também entender em quais situações o dinheiro público pode ficar vulnerável aos interesses pessoais, tanto de agentes públicos como de empresas privadas.

O interesse no tema abordado deu-se em razão de sua atualidade, pela grande exposição da mídia e principalmente pela diversidade do modo em que tais escândalos foram sendo descobertos pelas instituições fiscalizadoras. Como o estado vem enfrentando tal crise ética moral e como estão sendo punidos estes agentes Públicos e os representantes das grandes empresas privadas.

Sabe-se que, para poder alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, fazer concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, a Administração deve obedecer a um procedimento constitucionalmente garantido, que é a licitação. Através de tal procedimento administrativo, a Administração Pública convoca os interessados à apresentação de propostas, com o escopo de selecionar aquela que se mostrar mais conveniente e mais vantajosa em função de parâmetros previamente divulgados, e sabemos que apesar de possuir todas estas regras, parece ser comum no nosso País que esse encontro do interesse e do interessado, a Administração Pública saia algumas vezes perdendo.

Entendi nas pesquisas eletrônicas e nas citações dos autores estudados que o servidor público de um modo geral é o parte fundamental para se conter a corrupção, seja ele de cargo efetivo, temporário ou eletivo. E que o estado também precisa aumentar o seu controle e ser menos negligente. A ausência do acompanhamento e da fiscalização, a questão do despreparo, da negligência e de interesses não-públicos permitem que os ilícitos continuem a acontecer e as quadrilhas especializadas atuem de forma organizada. Os meios de controle não funcionam pela falta de uma gestão ativa, voltada para o interesse público. O que também é um descumprimento legal, haja vista que a lei tem instrumentos coibidores da fraude.

A Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União mostrou que vem atuado com certa eficiência no controle da Administração Pública, tanto interno (CGU), quanto externo (TCU), mas ainda patinam na luta contra a corrupção em Licitações no modo geral.

As fraudes nas licitações constituem uma herança indesejada, incrustada de vícios, deixada de uma administração à outra, afetando o erário Público, justificando assim, um País de poucos recursos e altas cargas tributárias.

Diante do exposto, este trabalho contribui na forma de alerta de que existe a necessidade do fiel cumprimento do Estatuto licitatório como forma de reduzir a corrupção, ordenar de forma continuada os processos de despesa pública evitando o desperdício do dinheiro público, além de propiciar à administração pública condições para uma gestão eficiente no processo de compras como também na aquisição de produtos de qualidade, partindo da constatação de que as licitações influenciam significativamente nos processos de decisões e conseqüentemente, no sucesso da Empresa Pública

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, MÁRIO P.; MEDEIROS, HUMBERTO J. DE; BARBOZA, MÁRCIA N. **O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no combate à corrupção**. Brasília: Ministério Público Federal, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Lei N. 8.666, de 21 de Junho de 1993**.

CAMPOS, Suamir Jorge de Azevedo. **Compras públicas: estudo de caso da Universidade de Brasília**. UNB-Brasília, 2014. Disponível em: <[www.repositorio.unb.br](http://www.repositorio.unb.br)>. Acesso em 30 de Agosto 2015.

COSTA, Índio da. **Administração pública no século XXI**. Foco no cidadão. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Como fazer uma licitação pública?**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 13 Jun. 2011. Disponível em: [investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/186749-como-fazer-uma-licitacao-publica](http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/186749-como-fazer-uma-licitacao-publica). Acesso em: 17 Jun. 2018

DA SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. **O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política**. São Paulo: FAPESP, 1997. Disponível em: <[www.fapesp.br](http://www.fapesp.br)>. Acesso em 29 de Agosto 2015.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira, 2010**. Tese de Doutorado. Disponível em: <[www.bibliotecadigital.fgv.br](http://www.bibliotecadigital.fgv.br)>. Acesso em 30 de Agosto 2015.

MAGALDI, Sandro. ; NETO, José Salibi Neto. **Gestao do amanhã: tudo o que você precisa saber sobre gestão, inovação e liderança para vencer na 4ª revolução industrial**. São Paulo: Editora Gente, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; GERALDELLO, Camilla Silva (Org.). 1. **Coleção PROEX Digital-UNESP**. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. Disponível em: <[www.repositorio.unesp.br](http://www.repositorio.unesp.br)>. Acesso em 31 de Agosto 2015.

PEREIRA, João Ricardo. **Relações entre doações de campanha, denúncias de corrupção e variação de preço nas licitações de obras públicas**. Brasília: UNB, 2015. Disponível em: <[www.repositorio.unb.br](http://www.repositorio.unb.br)>. Acesso em: 30 de Agosto 2015.

JUNIOR, J.T.P. **Comentários à lei das licitações e contratos da administração pública**. 7. ed. São Paulo: Renovar, 2007.



JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000

PINTO, Ronaldo Batista. **O Ministério Público na defesa da probidade administrativa**. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2007. Disponível em: <[www.repositorio.unesp.br](http://www.repositorio.unesp.br)>. Acesso em 31 de Agosto 2015.

SILVA, M.F.G.: **Instituições e desempenho econômico**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1994. Disponível em: <[www.novo.fundap.sp.gov.br](http://www.novo.fundap.sp.gov.br)>. Acesso em 30 de Agosto 2015.

RAMOS, Ronaldo J. Sousa. **Evolução da estrutura do comércio internacional**. In: DIAS, Reinaldo.; RODRIGUES, Waldemar. Comércio exterior: teoria gestão: São Paulo: Atlas, 2014.

ROSA, Rodrigo Alvarenga. **Gestão de operações e logística I**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.

SILVA, M.F.G.: **A economia política da corrupção**. Relatório de Pesquisa número 03/1995. São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações da FGV-SP, 1995. Disponível em: <[www.gvpesquisa.gv.br](http://www.gvpesquisa.gv.br)>. Acesso em 30 de Agosto 2015.

SILVA, M. F. G.: **Economia política da corrupção**. Estudos Econômicos da Construção, 1996. Disponível em: <[www.gvpesquisa.gv.br](http://www.gvpesquisa.gv.br)>. Acesso em 30 de Agosto 2015.

SILVA, M.F.G. : **Políticas e governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – Parte I**. Revista de Administração de Empresas – ERA/EAESP, vol.36, 1996. Disponível em: <[www.gvpesquisa.gv.br](http://www.gvpesquisa.gv.br)>. Acesso em 30 de Agosto 2015.

SILVA, M.F.G.: **Políticas e governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – Parte II**. Revista de Administração de Empresas – ERA/EAESP, vol.36, 1996. Disponível em: <[www.gvpesquisa.gv.br](http://www.gvpesquisa.gv.br)>. Acesso 30 de Agosto 2015.

SPECK, BRUNO WILHELM. **Mensurando a corrupção**: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: Os Custos da Corrupção et alli. Cadernos Adenauer nº 10. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TV REDE GLOBO. **Quadrilha é suspeita de desviar R\$ 150 milhões**, 2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com>>. Acesso em 12 de Novembro 2012.