

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNDB
CURSO DE DIREITO

ANDRESSA MACHADO DOS SANTOS

**NOVOS MECANISMOS DE CONTROLE À CORRUPÇÃO NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS**

São Luís
2019

ANDRESSA MACHADO DOS SANTOS

**NOVOS MECANISMOS DE CONTROLE À CORRUPÇÃO NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário UNDB como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Tiago José Mendes Fernandes

São Luís

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Santos, Andressa Machado dos.

Novos mecanismos de controle à corrupção nos processos licitatórios. / Andressa Machado dos Santos. __ São Luís, 2019.
66 f.

Orientador: Prof. Esp. Tiago José Mendes Fernandes.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2019.

1. Licitação – Lei nº 8.666/1993. 2. Combate a corrupção. 3. Mecanismos de controle. 4. I. Título.

CDU 351.712.2.02

ANDRESSA MACHADO DOS SANTOS

**NOVOS MECANISMOS DE CONTROLE À CORRUPÇÃO NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário UNDB como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Aprovada em 26/11/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Esp. Tiago José Mendes Fernandes (Orientador)
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Prof. Me. Alyne Mendes Caldas
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Prof. Me. Guilherme Ferreira Cezar
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, queria agradecer a Deus, que durante a árdua caminhada enfrentada ao longo desses 5 anos, sempre me deu forças para superar as dificuldades que apareceram ao longo do caminho e fez com que eu conseguisse chegar até aqui.

Aos meus pais, que não mediram esforços para que eu chegasse até essa etapa da minha vida e sempre me regaram com todo apoio, carinho, incentivo e amor que eu poderia ter. Eu não seria absolutamente nada sem vocês!

Ao meu irmão Anderson, sinônimo de amor incondicional, que mesmo longe, me incentivou e sempre acreditou em mim quando nem eu mesma acreditava.

Ao meu namorado Jesse, por todo companheirismo e compreensão pelos momentos em que estive ausente e por todas as palavras de incentivo.

Às amigas que ganhei durante a faculdade, pelo apoio mútuo nos momentos de desespero.

Ao meu orientador Tiago Fernandes, por ter aceitado embarcar comigo nessa e clarear as ideias nos momentos em que eu não sabia o que fazer.

E a todos que contribuíram de alguma forma nessa trajetória.

“A sociedade tende a aperfeiçoar as suas leis, como o rio tende a dirigir a sua corrente.”

Louis de Bonald

RESUMO

Diante dos inúmeros escândalos que ocorrem nos tempos hodiernos no âmbito das licitações públicas, percebe-se que os mecanismos de controle previstos na Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) não estão mais sendo capazes de preveni-las contra as reiteradas práticas fraudulentas e irregulares ocorridas nos procedimentos licitatórios. À vista disso, ao longo dos anos tem sido inserido no ordenamento jurídico pátrio novas legislações com o desígnio de conferir maior transparência e segurança às licitações e voltadas ao combate à corrupção, dando-se ênfase ao PL 1292/1995, que revogará as leis n° 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011. Desse modo, a presente monografia se propõe à análise dos novos mecanismos de controle concernentes aos processos licitatórios, sobretudo àqueles trazidos pelo PL 1292/1995. Para isso, partindo-se do geral, faz-se necessária a abordagem sobre as formas de controle da administração pública, que tem como principal intuito o combate aos atos corruptivos, e de que maneira tal controle está inserido na Lei 8.666/1993.

Palavras-chave: Combate à corrupção. Licitação. Mecanismos de Controle.

ABSTRACT

Given the large amount of scandals that occur nowadays, in the public bidding sphere it can be noticed that the control mechanisms provided by Law 8.666/1993 (Bidding Law and Administrative Contracts) are no longer able to avoid repeated fraudulent and irregular practices occurred in the bidding procedure. Hence, new laws have been introduced into the national legal system to provide greater transparency and security to the public bidding process and to fight against corruption, therefore, it's important to emphasize the PL 1292/1995, which will abrogate laws nº 8.666/1993, 10.520/2002 and 12.462/2011. Thus, this study proposes an analysis of new control mechanisms concerning bidding processes, mainly those brought by Law 1292/1995. Besides, it will analyze the measures of public administration's control enabling to combat corruption acts and in wich way these controls can be found in Law 8.666/1993.

Keywords: Control mechanisms. Bidding. Fight against corruption.

LISTA DE ABREVIATURAS

ART	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
STF	Superior Tribunal Federal
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
TCU	Tribunal de Contas da União
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1	O controle no combate à corrupção	13
2.1.1	A definição do conceito de corrupção.....	13
2.1.2	Evolução no sistema nacional de combate à corrupção.....	15
2.2	Classificação do Controle da Administração Pública	18
2.2.1	Controle Interno.....	18
2.2.2	Controle Externo.....	21
3	DOS MECANISMOS DE CONTROLE À CORRUPÇÃO NA LEI 8.666/1993	23
3.1	Do procedimento licitatório	24
3.1.1	Fase Interna.....	24
3.1.2	Fase Externa.....	25
3.1.2.1	<i>Edital</i>	26
3.1.2.2	<i>Habilitação</i>	27
3.1.2.3	<i>Julgamento</i>	29
3.1.2.4	<i>Homologação</i>	31
3.1.2.5	<i>Adjudicação</i>	31
3.2	Modalidades de Licitação	32
3.3	Mecanismos específicos de controle da licitação conforme classificação doutrinária	39
3.3.1	Controle Interno de Ofício.....	40
3.3.2	Recursos Administrativos.....	41
3.3.3	Recursos Judiciais.....	42
3.3.4	Tribunal de Contas.....	42
4	OS NOVOS MECANISMOS DE CONTROLE DO PROCESSO DE LICITAÇÃO	43
4.1	O novo decreto regulamentador do pregão eletrônico	44
4.2	O projeto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos	48
4.3	Da adoção do <i>Compliance</i> nas empresas	53
5	CONCLUSÃO	57
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal outorga poderes aos entes federativos para que possam, nos termos da lei, contratar serviços, adquirir bens, assim como demais negócios a serem formalizados para fins de satisfazer o interesse público.

Cabe aos gestores da máquina pública utilizarem os recursos disponíveis da maneira mais efetiva e transparente possível. No entanto, o fato de tamanho poder permitir certa discricionariedade aos gestores, que podem, até mesmo, utilizarem de sua posição privilegiada para fins indevidos, torna necessário que existam meios de controlar e fiscalizar os gastos realizados por tais atores.

Como é sabido, a corrupção é sempre motivo de grande preocupação no cenário nacional, até porque esta é tida como o retrato de um estado fragilizado e mal estruturado, no qual as organizações servem de meio para o enriquecimento dos próprios gestores, ou de terceiros, tal como pode-se constatar facilmente na realidade política/administrativa do Brasil (PINHO; RIBEIRO, 2018).

Por essa razão, existem mecanismos estabelecidos para realizar o controle das contas públicas, bem como existem procedimentos previstos para orientar os procedimentos que antecedem as contratações feitas pela Administração pública. Tal controle pode ser exercido por órgão distinto daquele que praticou o ato, o que é chamado de controle externo (GUERRA, 2015).

E, ainda, pode ser exercido no âmbito do mesmo poder, entre órgãos nos quais exista uma relação de hierarquia entre o praticante e o fiscalizador (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Contudo, também existem mecanismos a serem aplicados durante a própria origem do gasto público. A permissão para realizar tais negócios não autoriza os gestores da administração pública a escolher livremente de que forma, e com quais serviços ou produtos serão gastos os recursos públicos. Para tanto, são previstos procedimentos específicos para a escolha das propostas que mais se adéquem ao interesse coletivo, bem como tenham a melhor relação custo/benefício para o ente contratante.

Neste sentido, o art. 37, XXI, da Constituição Federal, determina que, ressalvados os casos previstos em lei, as obras, serviços, alienações, e compras deverão ser realizadas mediante processo de licitação pública, devendo-se assegurar igualdade de condições aos concorrentes, bem como estabelecer normas

que garantam o cumprimento ideal da obrigação nos mesmos termos que for contratada (BRASIL, 1988).

Ainda, a Lei nº 8.666/93 institui normas para licitações e contratos da Administração pública. O referido diploma legal dispõe sobre modalidades de licitações, causas de dispensa, requisitos, dentre diversos outros temas. Contudo, rotineiramente são descobertos os mais diversos esquemas de desvio de verbas públicas, fraudes a licitações, dentre outras práticas ilegais envolvendo as contratações realizadas pela Administração pública, o que coloca em debate a eficácia dos mecanismos de controle.

Diante deste cenário, os últimos anos têm trazido novidades quanto às legislações que visam aumentar o controle sobre os atos praticados pela Administração pública, no que tange à transparência e legalidade dos atos, além de criar alternativas melhores e mais céleres para a contratação, tal como a lei nº 10.520/2002, que criou a modalidade pregão.

Recentemente, foi aprovado o Projeto de Lei nº 1292/95, que revogará as leis nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/11. A nova legislação promete trazer maior controle do procedimento licitatório, e visa atender aos princípios basilares da Administração pública. Diante disso, pode-se questionar se o referido projeto trará novos mecanismos de controle mais eficazes em relação às legislações por ela revogadas, no que se refere ao combate à corrupção nas licitações públicas.

Nesta trilha, o objetivo desta pesquisa é analisar as inovações trazidas pelas novas legislações que versam sobre as Licitações no que concerne aos mecanismos de controle nelas previstos, principalmente no PL 1252/95, tendo em vista a insuficiência das legislações até então vigorantes.

Em breve análise, verifica-se a tentativa da nova legislação em extinguir possíveis caminhos facilitadores para a prática de atos de improbidade, tendo em vista a extinção de duas modalidades licitatórias, dentre outras novidades que visam tornar mais rígidas as normas para contratações realizadas pela Administração pública. Portanto, a princípio, pode-se afirmar que o PL 1252/95, bem como as demais legislações recentes, têm o escopo de fortalecer o combate à corrupção.

O tema se faz importante, e daí se justifica, pois o histórico recente de corrupção em todos os setores da administração pública aponta para o fracasso das leis que então vigoraram. Neste sentido, faz-se relevante o estudo das inovações trazidas pelo PL 1292/95, buscando-se analisar juridicamente se as novas regras

instituídas têm o condão de ser mais rígidas e eficazes que aquelas por ela sucedidas.

Diante disso, o primeiro capítulo apresentará uma classificação do controle dos atos administrativos, sobretudo quanto ao combate à corrupção, e dividindo-os em controle interno e controle externo.

Já o segundo capítulo fará breve exposição da norma que regula atualmente o procedimento licitatório, ressaltando-se a presença de mecanismos intrínsecos que visam o combate preventivo contra atos ímprobos no que se refere às contratações realizadas pela Administração pública.

Por fim, o terceiro capítulo tratará dos novos mecanismos de controle do procedimento licitatório, com destaque para as inovações trazidas pelo PL n° 1252/95.

A metodologia utilizada na presente monografia será do tipo pesquisa exploratória, uma vez que serão estabelecidos meios para que se obtenha maior familiaridade com o tema.

No que concerne aos procedimentos técnicos, a pesquisa é do tipo bibliográfica, haja vista que será desenvolvida a partir de inúmeros livros, artigos científicos e periódicos que versam sobre o assunto abordado, além de serem analisadas as leis com enfoque na parte dos mecanismos de controle da licitação.

E com relação ao método de estudo utilizado, este será dedutivo, pois parte-se da existência de premissas gerais com o fito de constituir uma conclusão particular.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Prefacialmente, ressalta-se que, além de ser matéria constitucional, existem inúmeras leis infraconstitucionais que versam sobre o controle da atuação administrativa, de forma a garantir que o Estado não agirá livremente perante o ordenamento jurídico vigente (CARVALHO, 2017).

Diante do Estado Democrático de Direito, a sujeição da administração pública aos diversos controles têm justamente o condão de impossibilitar que a mesma se desvie dos seus objetivos, haja em desconformidade com a lei, e afronte o interesse público ou dos particulares, de modo que múltiplos mecanismos foram criados para conservá-la dentro da finalidade a qual está atrelada (MELLO, 2006).

Com a vigência do Decreto-Lei nº 200/1967, a atividade de controle foi considerada como um dos Princípios fundamentais da administração pública, presentes em seu art. 6º,V, além de estabelecer que o referido controle abrangeria todos os níveis e todos os órgãos da administração federal (BRASIL, 1967).

Insta salientar que somente a lei deve pautar a atividade estatal, cujo fim deve ser sempre a defesa do interesse coletivo, motivo pela qual a administração pública está condicionada em todo o seu exercício ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Destarte, é necessário que a administração atue com a maior transparência possível, de modo a possibilitar que o efetivo titular da coisa pública, o povo, averígue, a qualquer tempo, se a mesma está sendo conduzida da melhor forma ao interesse da sociedade (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Sendo o Estado um organismo composto por bens e pessoas as quais deve assegurar os direitos fundamentais, existem “[...] mecanismos jurídicos de controle da atividade administrativa destinados a verificar a regularidade dos atos administrativos e a reprimir os desvios ocorridos” (JUSTEN FILHO, 2011, p. 1100).

Para Matheus Carvalho (2017), o controle administrativo é um conjunto de instrumentos que foram estabelecidos pelo sistema normativo jurídico, com o propósito de que a atuação do Estado seja fiscalizada pelos órgãos e entidades da própria Administração Pública, do Poder Legislativo e do Judiciário, e igualmente pela sociedade de maneira direta, englobando também a possibilidade de todas as entidades e agentes públicos terem a sua atividade administrativa revisada e orientada, em todos os âmbitos de poder.

Já para Hely Lopes Meirelles (2002, p. 632), o controle na esfera da administração pública, diz respeito “[...] a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Para Fábio Konder Comparato (1964, *apud* JUSTEN FILHO, 2011, p. 1100), existem dois sentidos para o termo controle. Existe o controle-fiscalização, que envolve o acompanhamento e a fiscalização, como por exemplo, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que tem como competência apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 71, I, da CF/88. E tem-se também o controle-orientação, sendo aquele que designa a conduta alheia, como exemplo, o TCU que deve assinar prazo para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, conforme previsto no art. 71, IX, da Constituição Federal de 1988 – CF/88.

Desse modo, resta claro a essencialidade da existência dos órgãos/entidades de controle, que possuem a finalidade de verificar a atuação administrativa, especificamente, vigiar, guiar e corrigir as suas condutas, garantindo que não sejam violados os princípios inerentes a administração pública e nem a finalidade da mesma (FRANÇA, 2017).

Como é sabido, a atuação estatal deve ser direcionada a satisfação do interesse coletivo, no qual as condutas dos administradores públicos deveriam ser sempre destinadas a trazer benefícios a sociedade e não no âmbito particular, como geralmente ocorre, fazendo-se necessária a abordagem do controle da atividade administrativa frente ao combate das práticas corruptivas, que se tornaram intrínsecas à administração pública.

2.1 O controle no combate à corrupção

2.1.1 A definição do conceito de Corrupção

É comum a corrupção ser associada a prática de um ato ilegal que envolve a aquisição de propinas, ou ser associada ao poder, políticos e às elites econômicas. Normalmente, também é considerada como corrupção, as práticas de extorsão de renda pelos servidores públicos em decorrência do seu cargo, daqueles

que praticaram ação em desconformidade com a lei ou mesmo para obter simples benefícios (KAUFMANN; SILVA, 2014).

Todavia, ressalta-se que existem inúmeros tipos e formas de corrupção ao longo dos anos, não tendo como defini-la de modo que faça uma abrangência geral, haja vista que considerar uma conduta corrupta ou não, varia de acordo com o tempo, costumes, circunstâncias históricas e geográficas (PINTO, 2014).

Nesse diapasão, Gabardo e Castella (2015) aduzem que a corrupção pode abarcar inúmeros atos, tais como: fraude, falsificação, peculato, entre outros, o que dificulta defini-la em um único conceito, tendo em vista que ela pode variar desde pequenos desvios rotineiros, como furar fila, até o crime organizado.

Alude BOBBIO (2007, p. 291) na obra Dicionário de Política, que:

[...] a corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima.[...]. Em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis em ambientes de institucionalização parcial ou flutuante. A corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço[...].

É nesse mesmo sentido que pode-se afirmar que a corrupção é o retrato de um Estado impotente, decorrente das relações fragilizadas entre o mesmo e os indivíduos, onde as organizações são utilizadas como forma de enriquecimento próprio ou de terceiros e raramente para o propósito as quais se destinam (PINHO; RIBEIRO, 2018).

Para Laurence Cockcroft (2013), as definições formais da corrupção variam desde decadência à sociedade a um único ato do suborno. Em seu livro, a corrupção aludida abrange a aquisição de dinheiro, bens ou poder de uma forma que foge à visão pública, sendo geralmente ilegal, e estando as custas da sociedade como um todo, gradativamente.

Impede destacar que a corrupção não está restrita apenas ao âmbito público, podendo ocorrer também no âmbito privado, sendo pertinente trazer à baila as diferenças entre ambas:

Uma das diferenças da corrupção no setor público e no setor privado reside no direito de propriedade. Enquanto o proprietário ou principal acionista age em nome próprio ou em nome de seus interesses, o agente público age em nome dos contribuintes ou de seus representantes eleitos. O "suborno privado" é endereçado a indivíduos encarregados do gerenciamento dos interesses privados. A grande companhia privada é análoga ao setor público

nesse aspecto. Todavia, tanto no setor público como no privado, um empregado é geralmente tido por agir corruptamente quando privilegia o ganho pessoal em detrimento dos interesses público ou corporativo no âmbito de seu poder de decisão no exercício da função. (RAMINA, 2009, p.31).

De outro ponto de vista, Hayashi (2014) disserta que dentro do âmbito jurídico quem define o que é corrupção é a lei, uma vez que o direito norteia-se de acordo com a realidade que o circunda, levando em consideração a cultura, costumes e os valores adotados à época pela sociedade.

Diante disso, resta claro que a corrupção pode ser atrelada à diversas situações, sobretudo em razão da existência de uma ordem política ineficiente no Brasil, de modo que acaba a função principal da administração pública, qual seja, atender ao interesse público, acaba sendo desvirtuada.

2.1.2 Evolução no sistema nacional de combate à corrupção

A corrupção é um tema rotineiro, presente em todas as sociedades, em menor nível em umas e em nível exacerbado em outras, como no caso do Brasil, no qual teve início desde a colonização dos portugueses e perdura até hoje, em frequente crescimento, conforme pode se visualizar através dos inúmeros escândalos no âmbito da administração pública mostrados rotineiramente pelas mídias de comunicação (KAUFMANN; SILVA, 2014).

Entretanto, somente nos tempos hodiernos é que o Brasil vem se esforçando para combater escrupulosamente a corrupção e implantar instrumentos com o desígnio de preveni-la, conforme poderá ser observado a seguir.

Cumprе ressaltar que nos idos do século XX, as iniciativas anticorrupção sempre foram restritas e secundárias, além de serem concentradas apenas no aspecto normativo-repressivo, tendo-se como exemplo, as leis Pitombo Godoi-Ilha (Lei 3164, de 1957) e Bilac Pinto (Lei 3.502, de 1958), o Código Penal de 1940, que prevê diversos crimes contra a administração pública e também as leis dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079, de 1950) e da Ação Popular (Lei 4.717, de 1965), apesar destas possuírem outro tipo de foco. Fora isso, excepcionais foram as iniciativas efetivas de combate à corrupção, isto quando não eram ilusórias e usadas para mascarar outro propósito (SOBRINHO, 2014).

Nesse contexto, fora criada durante a ditadura militar a Comissão Geral de Investigação, constituída pela primeira vez pelo Ato Institucional em 1964, sendo renovada através do Ato Institucional nº5 e Decreto-Lei nº 319 de 17 de dezembro de 1968, no qual tinha como escopo promover investigações sumárias daqueles que enriqueceram de forma ilícita no exercício do cargo (IPPDH, 2014). Entretanto, o real intuito dessa Comissão era perseguir os opositores ao regime ditatorial, e não combater a corrupção como propagavam.

Após o fim da ditadura militar, diante do clamor social por uma nova ordem constitucional, fora promulgada a Constituição Cidadã de 1988, dando-se ênfase a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI, contribuindo para robustecer a atividade fiscalizadora do Poder Legislativo (NINA, 2005).

Assim, Oliveira (1999, p. 36, *apud* NINA, 2005, p.372) destaca a criação de CPI's significativas, tais como: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento (1993), a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro do Senado Federal, conhecida como CPI dos Bancos (1999), e a mais marcante, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do PC Farias (1992), concernente a uma rede de denúncias de corrupção dentro do governo do ex-Presidente Fernando Collor de Melo, que acabou culminando no impeachment do mesmo.

Entretanto, cumpre salientar que durante o governo de Collor, entrou em vigor a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), sendo um mecanismo imprescindível para salvaguardar o patrimônio público, assim como garantir a moralidade administrativa, tendo como cerne o combate a falta de honestidade no trato da coisa pública (BORGES, 2018).

Desse modo, a referida lei versa sobre as sanções que poderão ser aplicadas aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública na administração pública direta, indireta ou fundacional (BRASIL, 1992).

Subsequentemente, durante o governo de Itamar Franco, foi sancionada umas das leis mais significativas no combate à corrupção, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, que estabelece normas para a licitação e contratos administrativos, possuindo como grande virtude, de acordo com Silva ([20-?] *apud* HERNANDES, 2011, p.22) “ter limitado o poder discricionário dos burocratas nos procedimentos associados à possibilidade de fraude na licitação”.

Pode-se perceber que após a promulgação da CF/88, foram estabelecidos diversos instrumentos legislativos capazes de combater com eficácia a corrupção, tais como as leis já mencionadas, e também a Lei do Pregão (Lei 10.520, de 2002), e a de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000) (SOBRINHO,2014).

Outra iniciativa que merece destaque, foi a criação da Corregedoria-Geral da União em 2001, que tinha como escopo combater a fraude e a corrupção na esfera do Poder Executivo, e também salvaguardar o patrimônio público, sendo mais tarde as suas funções incorporadas a Controladoria-Geral da União - CGU, criada em 28 de maio de 2003 através da Lei nº 10.683, concentrando em uma única estrutura funcional as atividades de controle interno que já existiam, somando às de correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CGU, 2015).

Juntamente ao Ministério da Transparência, a CGU lança no ano de 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal, que é um site que pode ser acessado livremente por qualquer pessoa que queira informações a respeito do manuseamento do dinheiro público, sendo um instrumento profícuo que possibilita ao cidadão fiscalizar e garantir que os recursos públicos federais estão sendo utilizados de forma adequada (CGU, [20-?]).

Diante disso, conforme aduz Jorge Hage Sobrinho (2014, p. [?]):

[...] eram praticamente desconhecidos, no Brasil, conceitos hoje usuais como os de “integridade” e de “transparência”, no trato das coisas públicas, noções estas que somente vieram a consolidar-se e disseminar-se entre nós no final do século passado e no começo do atual.

Desse modo, resta claro que a adoção de instrumentos capazes de combater efetivamente a corrupção no âmbito da administração pública é relativamente recente, conforme pôde se observar.

Dentre inúmeros outros avanços que ocorreram, cabe enfatizar a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que inovou no ordenamento jurídico pátrio ao dispor sobre a responsabilização civil e administrativa da pessoa jurídica pela prática de qualquer ato lesivo à administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013).

Assim sendo, foram conferidos ao Poder Públicos inúmeros mecanismos administrativos rápidos e hábeis a “[...] responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em face de atos de corrupção e fraudes praticadas por

pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos” (GARBADO; CASTELLA, 2015, p. 131). É a partir daí que surge a figura do Compliance, previsto no art. 7º, VII, da referida lei e outros instrumentos que irão proporcionar maior transparência ao procedimento licitatório, conforme será abordado com afincos mais à frente.

2.2 Classificação do Controle da Administração Pública

2.2.1 Controle Interno

Na administração pública, o controle interno é aquele praticado no âmbito de um mesmo poder, podendo ser realizado entre órgãos da mesma entidade, quando houver uma relação de hierarquia entre eles, ou através de órgãos especializados, e até mesmo entre entidades diferentes, como no caso em que a administração direta realiza o controle sobre a administração indireta (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Em suma, o referido controle é “[...] aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração” (MEIRELES, 2002, p. 634).

Todavia, insta consignar que para Marçal Justen Filho (2011), trata-se de um dever-poder determinado ao próprio Poder de averiguar se está sendo observado as competências declinadas em lei e está agindo dentro da atuação administrativa do próprio ente, com o escopo de aperfeiçoar a atividade administrativa ou mesmo prevenir ou eliminar defeitos, propondo providências compatíveis.

Desse modo, tem-se como controle interno aquele exercido pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes, assim como o controle realizado pelos órgãos de administração do Poder Legislativo ou do Judiciário, sobre seu pessoal e os atos administrativos praticados pelos mesmos (MEIRELES, 2002).

O artigo 74 da Carta Magna de 1988, ao versar sobre o controle interno designa que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Do mesmo modo, a Lei nº 10.180/2001 dispõe em seu artigo 21, que cabe ao Controle Interno do Poder Executivo Federal as atividades de avaliação concernentes ao cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual, assim como as de execução dos programas do governo e dos orçamentos da União e também de avaliação da gestão dos administradores públicos do âmbito federal, devendo ser utilizados os instrumentos de auditoria e de fiscalização (BRASIL, 2001).

Ademais, preconiza o artigo 22 da lei em comento, que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é composto pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, sendo este o órgão central, e pelos órgãos setoriais (BRASIL, 2001).

À vista disso, cumpre salientar que a SFC é parte integrante da CGU, que é o principal órgão responsável por empreender ações de combate à corrupção dentro do Poder Executivo, razão pela qual não há como desassociar estas das ações de controle interno tradicionalmente executadas pela SFC. Dessa forma, fazendo parte o controle interno do arcabouço institucional anticorrupção do país, tem-se a CGU como o órgão central (SANTOS, 2013), sendo necessária uma abordagem mais a fundo sobre a mesma.

É salutar verificar, que a CGU além de ser o órgão central do controle interno da administração pública federal, exerce um papel de destaque no que tange a construção da ordem democrática no Brasil, pois, sua atuação vai desde o combate a corrupção até o monitoramento das políticas empreendidas pelo governo, sendo uma verdadeira inovação institucional em relação ao controle dos governantes (LOUREIRO *et al.* 2012).

Criada pela Lei nº 10.683/2003, a CGU tem como atribuições, na esfera do Poder Executivo, defender o patrimônio público e fomentar a transparência da gestão através das atividades de controle interno, quais sejam, a de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CGU, [20-?]).

Desse modo, “[...] além de atuar no controle de irregularidades e da corrupção, a CGU também participa do processo de monitoramento das políticas públicas, envolvendo-se na promoção do desempenho e eficiência das políticas” (LOUREIRO *et al.*, 2012, p.56). Para isso, diversas medidas adotadas pela CGU são primordiais para evitar a malversação dos recursos públicos, como será observado a seguir.

Conforme aduz Pinto (2014), a transparência é uma das formas mais eficazes no combate à corrupção, pois instiga os gestores públicos a atuar com responsabilidade.

Diante desse contexto, a CGU juntamente ao Ministério da Transparência, criou no ano de 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal, onde qualquer cidadão pode obter informações acerca da utilização do dinheiro público (CGU, [20-?]).

Também fora criado o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos em abril de 2003, visando combater as práticas corruptivas quanto ao uso dos recursos públicos no seio de todos os entes federados, sendo estes escolhidos para fiscalização através de sorteio. Posteriormente, em 2015, foram incorporadas outras formas de seleção, tais como censo e matriz de vulnerabilidade, além de que o referido programa passou a se chamar Programa de Fiscalização em Entes Federativos (CGU, [20-?]).

Cabe ressaltar que antes de 2003, a fiscalização no âmbito municipal se concentrava apenas em obter informações acerca do desempenho de alguns programas federais, sendo adotados critérios estatísticos na escolha dos municípios. Com a implantação do critério de seleção por meio de sorteio, todos os programas federais passaram a ser fiscalizados, fazendo com que os municípios se preocupassem com a qualidade e probidade da gestão (LOUREIRO *et al.*, 2012).

Outro programa que merece destaque é o Olho vivo no dinheiro público, que busca por meio do controle social, a atuação dos cidadãos para controlar o uso dos recursos públicos, no intuito de que este seja aplicado da melhor maneira (CGU, [20-?]).

Cumprе mencionar que no âmbito dos entes estaduais, municipais e distritais, a estrutura administrativa do controle interno será de acordo com a legislação de cada ente, todavia, permanecem os objetivos concernentes ao controle interno (MELLO, 2006).

2.2.2 Controle Externo

O controle externo é aquele exercido por um Poder sobre os atos administrativos realizados por outro Poder (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). De forma mais detalhada, pode ser conceituado como:

Aquele desempenhado por órgão apartado do outro contendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros (GUERRA, 2005, p. 108).

Desse modo, tem-se como o objeto do controle externo os atos administrativos praticados pelas três esferas de poder, devendo ser exercido por aqueles que a Constituição atribuiu tal atividade (LIMA, 2018).

Para Mello (2006), o controle externo engloba o controle parlamentar direto, o controle exercido pelo Tribunal de Contas e o controle jurisdicional.

O controle parlamentar, é aquele exercido pelo Poder Legislativo de qualquer ente federado, sendo direto quando realizado através de seus plenários ou comissões parlamentares. Ademais, esse tipo de controle se restringe às hipóteses de admissibilidade previstas constitucionalmente, podendo ser de fiscalização, de suspensão, de anulação e até mesmo de punição (MOREIRA NETO, 2006).

Isto posto, observa-se o controle parlamentar direto na hipótese do artigo 49, X, da CF/88 no qual preconiza que compete exclusivamente ao Congresso Nacional, ou por qualquer de suas casas, a fiscalização e o controle direto dos atos do Poder Executivo, compreendendo os da administração indireta, assim como “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder de regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, conforme o disposto no inciso V do referido artigo (BRASIL, 1988).

Na visão de Moreira Neto (2006), esta última hipótese constitui uma exceção ao princípio da Separação dos Poderes, entretanto, como toda exceção, deve ser interpretada restritivamente, não devendo ser compreendida como se o Congresso Nacional estivesse exercendo um poder jurisdicional, como pode parecer.

Além das supracitadas, existem outras formas de controle parlamentar direto, tais como:

[...] a convocação de ministros, requerimentos de informações, o recebimento de petições, queixas e representações dos representados, a convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor (art. 50, §§1º e 2º, e art. 58, §2º, III e N da CF 88), autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo (art. 49, incisos I, XII, XIII, VVI e XVII a CF 88), poderes controladores privativos do Senado (art. 52 da CF 88), o julgamento dos atos do Executivo (art. 49, inciso XIX da CF 88) e a suspensão ou destituição do presidente da República e de ministros diante de crime de responsabilidade (arts. 85 e 86 da CF 88) [...] e as comissões parlamentares de inquérito, previstas no art. 58, §3º da Constituição Federal de 1988 (MELLO, 1997, p. 139 *apud* GUANABARA, 1999, p. 46/47).

Ademais, existe o controle externo exercido por meio do Tribunal de Contas, sendo este o órgão auxiliar do Poder Legislativo, possuindo competência para fiscalizar quaisquer órgãos públicos e também entidades privadas que operam com dinheiro público (CARVALHO, 2017).

As competências concernentes ao Tribunal de Contas da União estão previstas no artigo 71 da CF/88, dentre as quais encontra-se apreciar as contas anuais do Presidente da República e elaborar parecer prévio, bem como julgar as contas dos administradores públicos e também daqueles que derem causa a alguma irregularidade que gere prejuízo ao erário (BRASIL, 1988).

Por fim, tem-se o controle jurisdicional, cumprindo ressaltar que no Brasil foi adotado o sistema de jurisdição única, de modo que cabe somente ao Poder Judiciário decidir em caráter definitivo, as discussões referentes a adequada aplicação do Direito no caso concreto (MELLO, 2006).

Todavia, isso não impede que os litígios sejam solucionados na esfera administrativa, tendo em vista que a Administração Pública goza de poder de revisão sobre seus próprios atos, independentemente de provocação de terceiros. Contudo, frisa-se que não é porque houve uma decisão na via administrativa que a matéria não poderá ser apreciada pelo Poder judiciário. Muito pelo contrário, este poderá analisar a controvérsia mesmo que já tenham sido esgotadas todas as instâncias administrativas (CARVALHO, 2017).

Enfatiza-se que cabe ao controle judicial verificar somente a legalidade ou legitimidade acerca dos atos administrativos, jamais o mérito. Além disso, o judiciário só poderá agir mediante provocação do interessado ou do legitimado (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

3 DOS MECANISMOS DE CONTROLE À CORRUPÇÃO NA LEI 8.666/93

A Administração Pública desempenha uma complexa atividade norteada pela satisfação do interesse público, de modo que, para lograr êxito, é preciso que contrate bens e serviços fornecidos por terceiros (CARVALHO FILHO, 2018).

Entretanto, tendo em vista que essas contratações de fornecedores privados implicam em gastos do dinheiro público, não poderia ficar a critério do Estado a escolha das empresas a serem contratadas (ARAGÃO, 2013).

Isso se dá em razão de que a liberdade de contratação poderia dar ensejo a escolhas em desconformidade ao interesse coletivo, motivo pelo qual faz-se necessário o processo licitatório na pretensão de evitar esses riscos. Assim, a licitação é o procedimento administrativo, que antecede o contrato administrativo, pelo qual a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa, dando as mesmas oportunidades para que todos concorram de forma igualitária (CARVALHO, 2017).

Nesse mesmo contexto, Maria Zanella Di Pietro (2017, p. 455) define a licitação como:

[...] o 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.

Desse modo, cumpre ressaltar o art. 37, XXI da CF/88, que determina a obrigatoriedade de realizar o procedimento licitatório por parte dos entes federados e suas entidades da Administração Indireta quando se tratar da contratação de obras, serviços, compras e alienações.

Conforme preconiza Alexandre Mazza (2018), tal procedimento possuíra duas finalidades, que eram buscar a melhor proposta e oferecer iguais condições aos interessados em contratar com o Poder Público, nos termos do disposto no art. 3º da redação original da Lei n. 8.666/93.

Todavia, com a entrada em vigor da Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, foi acrescentada uma terceira finalidade no art. 3º da Lei 8.666/93, que é a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Diante disso, é imprescindível a abordagem do procedimento licitatório para fins de elucidação a respeito do funcionamento da máquina administrativa quando há a necessidade de realizar as contratações públicas (CARVALHO, 2017).

Ressalta-se que o cerne desse capítulo será a abordagem dos mecanismos de controles presentes em cada fase e modalidade da licitação, no qual possuem o intuito de garantir que o procedimento licitatório seja realizado conforme os ditames legais, os princípios administrativos e assegurar que a aplicação dos recursos públicos seja feita de forma adequada.

3.1 Do procedimento licitatório

Como foi supramencionado, a licitação é um procedimento administrativo composto por uma sucessão ordenada de atos com o fito de escolher a melhor proposta para a Administração Pública, sob a perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável, nos moldes do art. 3^a da Lei 8.666/93 (ARAGÃO, 2013).

A doutrina costuma dividir os atos concernentes ao processo de licitação em duas fases, quais sejam, fase interna e fase externa.

3.1.1 Fase Interna

A fase interna é considerada a fase preparatória da fase externa. É na primeira que será determinado o objeto a ser licitado, o valor, sendo este importante para que seja definida a modalidade da licitação ou a dispensa da mesma. Em suma, é na fase em comento que serão tomadas todas as medidas administrativas fundamentais para a abertura do procedimento (ARAGÃO, 2013).

Assim sendo, torna-se imprescindível que os agentes públicos se pautem nos princípios administrativos desde os atos preparatórios do certame, a fim de garantir a lisura de todo o processo licitatório.

A fase interna pode ser visualizada no art. 38 da Lei 8.666/93, no qual preconiza que o procedimento licitatório começará com a abertura do processo administrativo, que deverá ser “[...] autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa [...]” (BRASIL, 1993).

Ademais, impende destacar que a assessoria jurídica da Administração deverá examinar e aprovar previamente as minutas dos editais do certame e dos respectivos contratos (BRASIL, 1993).

À vista disso, pode-se vislumbrar um instrumento de controle preventivo de legalidade exercido por meio das assessorias jurídicas dos órgãos e entidades, mesmo que o parecer jurídico seja meramente opinativo e não possua caráter vinculante (BARCHET, 2012).

Assim, salienta-se que durante a fase interna, caso sejam constatadas falhas no procedimento licitatório, é possibilitado a Administração a oportunidade de corrigi-las, diferentemente do que ocorreria após a publicação do edital, no qual qualquer tipo de irregularidade, se insanáveis, acarretará na anulação do certame (TCU, 2010).

No que concerne as licitações de valores elevados, o art. 39 da Lei 8.666/93 prevê que é obrigatório a realização de audiência pública prévia, com no mínimo 15 (quinze) dias úteis antecedentes a data prevista para a publicação do edital, no qual qualquer interessado poderá acessar as informações relacionadas ao certame e a se manifestarem a respeito (BRASIL, 1993).

Dessa maneira, insta consignar que esse dispositivo exprime a efetivação do princípio da soberania popular, uma vez que dá ampla publicidade à audiência a fim de que todos os interessados possam participar e discutir acerca do objeto a ser licitado, além de traduzir-se em um mecanismo profícuo tanto ao controle de legalidade, quanto de conveniência das contratações a serem realizadas pela administração, objetivando dar transparência ao procedimento e debater com a população (MARINELA, 2012).

Destarte, conforme aduz Matheus Carvalho (2017, p. 471), tal mecanismo significa a “[...] garantia da democracia, ensejando participação popular direta nas contratações realizadas pelo Estado, admitindo-se a indagação da sociedade e o dever de esclarecimentos imposto ao administrador público”.

3.1.2 Fase Externa

A fase externa seria a licitação propriamente dita, na qual se desenvolve nas fases de edital, habilitação, classificação, julgamento, homologação e adjudicação, conforme a classificação da doutrina majoritária.

Desse modo, é oportuno consignar que “a etapa externa do procedimento licitatório tem início com a divulgação do ato convocatório e finda-se com a homologação e a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame” (AMORIM, 2017, p.79).

Contudo, nem todas as modalidades de licitação possuem as fases supracitadas, sendo a concorrência a modalidade mais ampla, na qual estão presentes todas as fases, e por isso é considerada como sendo a de procedimento mais complexo (CARVALHO, 2017).

3.1.2.1 *Edital*

Conforme já fora mencionado, a fase externa terá início com a publicação do instrumento convocatório, sendo por meio deste que a realização do certame se tornará pública, além de conter as regras que nortearão o mesmo (TRINDADE; SCATOLINO, 2016, p.542). Isto posto, ressalta-se que em todas as modalidades da licitação, o edital é o instrumento convocatório, com exceção do convite, cuja convocação é feita por meio da carta-convite.

Desse modo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 576) conceitua o Edital como sendo “[...] o ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado”.

Diante disso, é salutar mencionar que o edital está inteiramente subordinado ao princípio da publicidade, uma vez que, conforme assevera Justen Filho (2011), proporciona aos interessados amplo acesso ao certame, o que propicia maior fiscalização do mesmo, já que, quanto maior a possibilidade das pessoas serem fiscalizadas, maior será a preocupação em agir de acordo com a lei e a moral.

Impende ressaltar que as regras presentes no instrumento convocatório devem ser seguidas tanto pela Administração Pública quanto pelos licitantes, em virtude do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993 (OLIVEIRA, 2018). Assim, tudo que estiver presente no edital deverá ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade, motivo pelo qual o edital é considerado como a lei da licitação e do contrato (DI PIETRO, 2017).

Frisa-se que o artigo 40 da Lei 8.666/93 especifica todos os elementos que deverão conter no Edital, tais como o objeto da licitação descrito de forma sucinta e clara, o prazo e condições para execução do contrato, sanções aplicáveis no caso de inadimplemento etc. Do mesmo modo, o parágrafo 2º do artigo em comento dispõe sobre os Anexos que deverão integrar o Edital, dentre os quais encontra-se a minuta do contrato a ser celebrado entre a Administração e o licitante vencedor (BRASIL, 1993).

É importante mencionar que qualquer cidadão poderá impugnar o edital quando este estiver eivado de irregularidade, devendo o pedido ser protocolado em até 5 dias úteis antecedentes da data estabelecida para a abertura dos envelopes de habilitação, conforme preconiza o artigo 41, § 1º da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Outrossim, nos termos do art. 41, § 2º, também existe a possibilidade de os licitantes impugnarem administrativamente os termos do edital, que deverá ser feito até o segundo dia útil antes “[...] da abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão [...]” (BRASIL, 1993).

Resta claro que tal dispositivo objetiva evitar que os licitantes deixem fluir o procedimento licitatório sem levantar nenhuma objeção quanto ao edital no intuito de somente fazê-la, a posteriori, caso as decisões da Comissão de Licitação não lhes sejam favoráveis (DI PIETRO, 2017).

Vale ressaltar que o licitante que tenha impugnado tempestivamente o edital, continuará a participar do processo licitatório até que se obtenha a decisão transitada em julgado acerca da impugnação (BARCHET, 2012).

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas e os órgãos de controle interno tem até o dia útil anterior à data do recebimento das propostas para solicitar a cópia edital já publicado para examiná-lo, nos termos do artigo 113, parág. 2º da Lei 8.666/93.

3.1.2.2 *Habilitação*

A Habilitação é a fase na qual a Administração Pública averiguará se os candidatos possuem os requisitos mínimos para executar de forma eficaz o contrato administrativo, sem eleger, ainda, a proposta que lhe seja mais vantajosa (ARAGÃO, 2013, p. 316).

Tal fase destina-se a verificar a aptidão dos licitantes, ou seja, “a qualificação indispensável para que sua proposta possa ser objeto de consideração” (MELLO, 2009, p. 579). Em regra, a habilitação ocorre antes da análise das propostas, de modo que, caso o licitante seja considerado inabilitado, ele será excluído do procedimento e não terá sua proposta analisada, sendo-lhes devolvido o envelope lacrado (DI PIETRO, 2017).

Para Helly Lopes Meireles (2016, p. 344), a presente fase terá início com o recebimento da documentação e das propostas, sendo marcada pela abertura dos envelopes que contenham os documentos de habilitação e pelo exame da regularidade formal dos mesmos.

Sobreleva notar que a Administração não pode exigir aos licitantes condições inadequadas e descabidas para a habilitação, uma vez que isso denotaria o direcionamento da licitação ao favorecimento de pessoas, empresas ou grupos específicos. Desse modo, com o propósito de assegurar maior competitividade ao certame licitatório, a Lei 8.666/1993 só admite a exigência do que nela está previsto (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Nesse diapasão, o art. 27 da Lei 8.666/1993 preconiza que, somente serão exigidas dos interessados para a habilitação nas licitações, a documentação referente a: “I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV - regularidade fiscal e trabalhista; V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º—da Constituição Federal”, sendo esta última incluída Lei nº 9.854/1999 (BRASIL, 1993).

Para fins de elucidação acerca do procedimento na fase de habilitação, inicialmente, deverão ser entregues à Comissão de Licitação dois envelopes concomitantemente, um com os documentos de habilitação, e outro com a proposta, no qual será aberto apenas o primeiro. Após a análise do seu conteúdo, a Comissão pronunciará quais licitantes estão habilitados consoante as regras do edital e deverão progredir no certame licitatório, e quais serão excluídos do mesmo. Caso algum licitante não concorde com a decisão da Comissão de Licitação pela habilitação ou inabilitação, poderá interpor Recurso Administrativo com efeito suspensivo (ARAGÃO, 2013).

Superada a fase recursal, os licitantes habilitados terão os seus envelopes com as propostas abertos, e os inabilitados receberão de volta o envelope que contenha a sua proposta, lacrado (DI PIETRO, 2017).

Ressalta-se que, nos termos do artigo 43, § 5º da Lei 8.666/1993, após a fase de habilitação dos concorrentes e aberta as propostas, “não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento” (BRASIL, 1993).

3.1.2.3 *Julgamento*

Após a habilitação, tem-se a fase do julgamento das propostas, na qual efetivamente será selecionada a proposta que demonstrar ser mais vantajosa para o contrato vindouro. Sobreleva notar que essa é a fase mais relevante, uma vez que nela é que será decidido o destino dos licitantes, declarando qual será o vencedor da competição.

Os licitantes habilitados terão os seus envelopes com as propostas abertos em sessão pública, devendo serem aplicadas as mesmas regras concernentes a abertura dos envelopes de documentos. Sublinha-se que os licitantes possuem o direito de conferir se os envelopes seguem incólumes. Caso tenham sido violados, a licitação deverá ser anulada, uma vez que tal ato é caracterizado como crime e poderá gerar sérias consequências para os membros da Comissão de Licitação (JUSTEN FILHO, 2011).

Insta asseverar que, prefacialmente, ainda não há o julgamento propriamente dito das propostas, em virtude de que são apreciados desde logo pela Comissão de Licitação os aspectos formais e materiais das mesmas, motivo pelo qual muitos autores consideram como uma fase autônoma, que seria a fase da classificação.

Nesse seguimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017) preconiza que a Administração julga e classifica as propostas de acordo com os critérios objetivos consignados no edital, subdividindo a fase da habilitação em duas:

1. na primeira, há a abertura dos envelopes “proposta” dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos (art. 43, III); os envelopes são abertos em ato público previamente designado, do qual deverá ser lavrada ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão; abertos os envelopes, todas as propostas serão rubricadas também pelos licitantes presentes e pela Comissão (§§ 1º e 2º do art. 43);
2. na segunda, há o julgamento das propostas, que deve ser objetivo e realizado de acordo com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de

acordo com os fatores exclusivamente nele referidos (art. 45) (DI PIETRO, 2017, p. 511).

Diante disso, cumpre mencionar que a Administração Pública está inteiramente vinculada aos critérios estipulados no ato convocatório, razão pela qual o julgamento não é feito de forma discricionária pela mesma.

Nesse diapasão, Barchet (2012) aduz que a Comissão de Licitação, ao julgar as propostas, deve guiar-se somente pelos critérios objetivos estabelecidos previamente no edital ou na carta-convite, devendo estar em conformidade com as normas e os princípios estabelecidos na Lei 8.666/1993.

Impende consignar que o critério de julgamento estabelecido no ato convocatório determina o tipo de licitação, no qual de acordo com o art. 45, § 1º, da referida Lei, poderá ser de menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta. Assim, como pôde ser visto, “[...] para cada situação específica a lei destinou um critério de julgamento determinado, de modo que não há liberdade conferida ao agente público em escolher, com base em critérios de conveniência e oportunidade, qual critério utilizará em cada caso” (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 558).

Além disso, é conveniente mencionar que as propostas que estiverem em desacordo com o edital ou a carta-convite, ou tiverem preços inexequíveis ou excessivos, nos moldes do artigo 48, I e II, da Lei 8.666/1993 serão desclassificadas de imediato. Nessa oportunidade, infere-se que:

Desclassificação das propostas é sua eliminação pela desconformidade com o pedido no edital ou no convite, ou por sua manifesta inexequibilidade [...]. As propostas deverão satisfazer na forma e no conteúdo às exigências do edital, de modo que sua desconformidade com o edital enseja a rejeição liminar na fase de julgamento (MEIRELLES, 2016, p. 354).

Todavia, ressalta-se que, em observância ao Princípio do Formalismo Moderado, meras irregularidades, tais como erro de soma, número de vias, preenchimento equivocado de formulário de habilitação etc, não são passíveis de levar o licitante a desclassificação, uma vez que o supracitado princípio equilibra de maneira justa a aplicação dos Princípios da Legalidade e da Vinculação ao instrumento convocatório (ARAGÃO, 2013).

Por fim, caso o julgamento das propostas seja regular, que é aquele feito em conformidade com as normas e os termos do edital, conceder-se-á ao vencedor o direito subjetivo à adjudicação e a contratação com a Administração Pública.

3.1.2.4 *Homologação*

Finda a fase de julgamento e classificadas as propostas, a Comissão de Licitação concluirá seu trabalho, passando o procedimento para autoridade superior, que terá três opções:

[...] confirmar o julgamento, homologando-o; ordenar a retificação da classificação no todo ou em parte, se verificar irregularidade corrigível no julgamento, ou anular o julgamento, ou todo o procedimento licitatório, se deparar irregularidade insanável e prejudicial ao certame em qualquer fase da licitação (MEIRELLES, 2016, p. 361).

Insta asseverar que a homologação é o ato pela qual a autoridade superior verifica a regularidade do procedimento, isto é, se ele está consoante os termos da lei e do instrumento convocatório, e se a contratação do objeto da licitação atende ao interesse público (CARVALHO, 2017).

Desse modo, não restando configurada nenhuma irregularidade no julgamento, ou espécie de anulação, ou revogação por razões de interesse público, a autoridade superior será obrigada a homologar o procedimento licitatório.

Todavia, caso não seja homologado em decorrência de anulação ou revogação, tal decisão deverá ser publicada na imprensa oficial, possibilitando que o licitante interessado interponha recurso administrativo no prazo de 5 (dias) úteis, não tendo este, a princípio, efeito suspensivo, conforme previsto no art. 109 da Lei nº 8.666/1993.

Realizada a homologação, passa-se a última fase do certame.

3.1.2.5 *Adjudicação*

Por fim, tem-se a última fase do procedimento licitatório, a adjudicação, na qual consiste no ato pela qual é concedido ao vencedor o objeto da licitação. Ressalta-se que tal ato não deve ser confundido com a celebração do contrato, pois, conforme aduz Alexandrino e Paulo (2017), apenas garante ao vencedor preferência na hora de celebrar o contrato referente ao objeto licitado.

É oportuno consignar que existe uma discussão doutrinária acerca da celebração do contrato com o vencedor da licitação ser um ato discricionário ou vinculado da Administração Pública.

Entretanto, a corte especial do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o Mandado de Segurança nº 4.513/DF, entendeu que a adjudicação do objeto licitado ao vencedor do certame atribui apenas “[...] mera expectativa de direito de contratar, submetendo-se ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública a celebração do negócio jurídico”.

Desse modo, resta claro que a adjudicação não dá ao vencedor da licitação o direito de celebrar o contrato, ela apenas lhe atribui o objeto da licitação e garante a preferência no momento da celebração do contrato, impedindo que a Administração Pública contrate outro licitante. Assim, encerra-se o procedimento licitatório.

3.2 Modalidades de Licitação

Prefacialmente, será feita uma abordagem sobre os aspectos relevantes concernentes as modalidades de licitação em geral. Posteriormente, as mesmas serão analisadas de forma sucinta e separadamente, com enfoque nas medidas de controle adotadas no âmbito de cada uma com o desígnio de evitar que seja burlado o procedimento licitatório.

A licitação, por ser um processo administrativo, compreende uma sequência de atos, que destinam-se a escolha da melhor proposta, e podem se diversificar conforme várias circunstâncias, consoante será abordado. A essas variedades no procedimento licitatório, dá-se o nome de modalidades (ARAGÃO, 2013).

Tais distinções procedimentais mostram “[...] a necessidade de adequar a disciplina do procedimento licitatório às características do objeto a ser contratado e do critério de julgamento consagrado” (JUSTEN FILHO, 2011, p. 462).

Em suma, as modalidades de licitação são os diversos procedimentos que podem ser eleitos pela Administração Pública para adjudicar o objeto da licitação.

Concernente a isso, o art. 22 da Lei 8.666, prevê cinco tipos de modalidades licitatórias, que são: concorrência, tomada de preço, convite, leilão e

concurso. Existem mais duas modalidades que não estão previstas na Lei Geral de Licitações, quais sejam, o pregão, instituído pela Medida Provisória nº 2.026/2000 e disciplinado atualmente pela própria Lei nº 10.520/2002, e a consulta, prevista no art. 37 da Lei 9.986/2000, realizada apenas por agências reguladoras.

Insta consignar que é vedada a criação ou a combinação de novas modalidades de licitação além das que já estão previstas no art. 22 da Lei 8.666, de acordo com o disposto no §8º do mesmo artigo. Na concepção de Oliveira (2016), tal norma destina-se ao administrador, uma vez que não obsta o legislador de criar novas modalidades, conforme pode se visualizar no caso do pregão e da consulta, que foram criadas posteriormente.

Nesse mesmo sentido, Borges e Sá (2018) entendem que a proibição da criação de nova modalidade diz respeito a criação por ato administrativo, devendo serem criadas apenas por instrumento hábil, que é por meio de Lei de caráter nacional.

Ressalta-se que cada modalidade refere-se a um procedimento diferente. A opção pelas modalidades de concorrência, tomada de preço e convite, se dá, em regra, em virtude do valor da contratação, apesar de que na concorrência, existem situações em que sua utilização é obrigatória em razão do objeto. Por sua vez, nas modalidades de concurso, leilão e pregão leva-se em consideração a natureza do objeto, não importando o valor (MARINELA, 2018).

Atinente aos valores das contratações nas modalidades de concorrência, tomada de preço e convite, estes estão estabelecidos no art. 23 da Lei 8.666, e variam conforme se tratar de obras e serviços de engenharia ou compras e serviços de outra natureza. Desse modo, “[...] quanto maior o valor do contrato a ser celebrado, maiores serão as formalidades exigidas para essas modalidades de licitação” (OLIVEIRA, 2018, p. 93).

Ademais, impende consignar que é possível substituir uma modalidade de licitação menos formal por uma mais formal, conforme o art. 23, §4, da Lei 8.666, como por exemplo, nos casos em que couber o convite, pode substituí-lo pela tomada de preço ou pela concorrência, que são modalidades mais rigorosas (MARINELA, 2018). Desse modo, pode-se observar que os princípios republicanos estarão sendo atendidos até com mais rigor do que o exigido pela lei.

Cumprido destacar que, uma prática comum nos tempos hodiernos realizada pelos gestores, é o fracionamento da licitação, que geralmente possui o

fito de burlar o limite dos valores correspondente a cada modalidade licitatória, sendo tal modo de agir veemente repellido pelos Tribunais de Contas.

Para Matheus Carvalho (2017, p. 455), o fracionamento de licitação é configurado pela “[...] divisão do objeto, seja a contratação de obras ou serviços ou a aquisição de bens com a intenção de se utilizar modalidade licitatória mais simples em detrimento da mais rigorosa que seria obrigatória, caso a compra fosse feita de uma única vez”.

Além disso, existem situações mais graves, que é quando se objetiva com o fracionamento incorrer nas hipóteses de dispensa de licitação em virtude do valor, nos termos do art. 24, I e II, da Lei 8.666/93. Concernente a isso, o TCU entende que:

[...] a ausência de realização de processo licitatório para contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, demonstra falta de planejamento e implica fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa (BRASIL, 2014).

Desse modo, resta evidente a vedação ao fracionamento da licitação pela Lei 8.666, possui o escopo de evitar que tal prática seja usada como artimanha para fugir do dever de licitar ou como um meio para não utilizar a modalidade licitatória mais rigorosa, como comumente acontece.

Por fim, insta mencionar que tal fracionamento configura crime tipificado no art. 89 da Lei 8.666, quando utilizado para dispensar a licitação fora das hipóteses legais, caso tenha sido praticado com o dolo de burlar o procedimento licitatório, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar o Inquérito 2.648/SP.

No que concerne as modalidades de licitação, a primeira que será apresentada é a concorrência. Além de possuir todas as fases da licitação, tal modalidade é caracterizada pela amplitude de participação, pois qualquer interessado poderá participar desde que observadas as regras legais e do edital, e também pela complexidade procedimental, em razão de serem destinadas a contratações de grande vulto (SCATOLINO; TRINDADE, 2016).

Desse modo, urge trazer a baila o art. 22, § 1º da Lei 8.666, que define a concorrência como a “[...] modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993).

Assim, como os recursos financeiros empregados pela Administração são mais elevados, é imprescindível que haja uma ampla divulgação da licitação, além de que, em razão disso, na fase da habilitação preliminar, que é anterior à de julgamento, deve ser analisado se o concorrente possui as condições de idoneidade para ter sua proposta apreciada, diferentemente do que ocorre nas outras modalidades, em que a habilitação é algo mais simplificado.

Por fim, ressalta-se que a concorrência deverá ser utilizada nos casos de parcelamento previstos no art. 23, § 5º da Lei 8.666, ou seja, quando se tratar de “[...] parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente [...]” (BRASIL, 1993), sempre que o somatório das parcelas atinja o valor previsto para tal modalidade, no intuito de que sejam evitadas fraudes na escolha da modalidade licitatória (DI PIETRO, 2017).

No que diz respeito a modalidade tomada de preço, está prevista no art. 23, § 2º, da Lei 8.666 e destina-se a contratos de vulto médio, na qual podem participar apenas os interessados previamente inscritos no cadastro administrativo e os que o requeiram até 3 dias antes da data do recebimento das propostas, desde que atendidos todos os requisitos para o cadastramento e sejam qualificados (BRASIL, 1993).

Todavia, caso seja denegado o cadastrado, o que acarretará na inabilitação, o interessado poderá interpor recurso administrativo no prazo de cinco dias úteis e com efeito suspensivo, nos termos do art. 109, § 2º, da Lei 8.666. Se assim não fosse, a Administração poderia denegar a inscrição no registro a seu bel-prazer, a fim de frustrar a participação de candidatos no certame, em decorrência de perseguição ou mesmo favoritismos a outros sujeitos, o que acarretaria na violação ao princípio da Competitividade (MELLO, 2009).

O convite, por sua vez, é a modalidade destinada aos contratos de valores mais baixos e a que comporta menor formalismo. Nessa modalidade o instrumento convocatório é a carta-convite, que será expedida no mínimo a três interessados escolhidos pela Administração, cadastrados ou não, e que atuem no ramo referente ao objeto da licitação (BRASIL, 1993).

Salienta-se que a carta-convite não é publicada em Diário Oficial, entretanto, tendo em vista que toda atuação estatal deve observar o Princípio da Publicidade, a lei prevê que uma cópia do referido instrumento convocatório deverá

ser afixada em local apropriado, a fim de que possibilite a participação de outros candidatos interessados não convidados, desde que sejam cadastrados e manifestem seu interesse no prazo de 24 (vinte e quatro) horas antecedentes a apresentação das propostas, nos termos do art. 22, § 3º (BRASIL, 1993).

Com efeito, o *modus procedendi* do convite é o que gera maior abertura a prática de atos de improbidade por parte dos maus administradores, e por isso, “[...] alguns órgãos têm exercido maior controle sobre essa modalidade, quando não a substituem pela tomada de preços, na qual a publicidade é mais ampla e menos dirigida” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 344).

Já a modalidade concurso exterioriza o interesse da Administração Pública em escolher trabalho técnico, científico ou artístico, que demonstram certas capacidades personalíssimas, com o fito de incentivar o desenvolvimento cultural (JUSTEN FILHO, 2009).

Ademais, a divulgação da referida modalidade será feita mediante edital publicado na imprensa oficial no prazo de 45 dias antes da data selecionada para apresentação dos trabalhos e qualquer interessado poderá participar, nos termos do art. 22, 3º da Lei 8.666, desde que atenda a qualificação exigida indicada no regulamento próprio do concurso, que além disso, fixará também as condições e o procedimento da modalidade.

Diante disso, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 395) considera o concurso como uma modalidade de natureza especial, pois “[...] apesar de se reger pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência”.

Impende destacar, que o art. 51, § 5º da Lei 8.666, prevê que o julgamento dos trabalhos será realizado por uma comissão especial, constituída por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento a respeito do tema objeto da licitação (BRASIL, 1993). Essa característica peculiar do convite o diferencia das outras modalidades, uma vez que a comissão especial não necessita ser formada somente por agentes públicos.

Com a escolha dos trabalhos e a entrega das premiações aos vencedores, tem-se o exaurimento do concurso, que não confere-lhes o direito de contratar com a Administração. Assim, frisa-se que para a execução do projeto escolhido, deverá ser realizada uma nova licitação, na qual o autor do mesmo não poderá participar, segundo o art. 9, I da Lei 8.999, a não ser que seja “[...] como

consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada”, conforme o §1º do mesmo artigo.

No tocante a modalidade leilão, a mesma destina-se a venda de bens móveis inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados e alienação de bens imóveis adquiridos judicialmente ou por meio de dação em pagamento, conforme previsto no art. 22, § 5º da Lei 8.666, além de que deverá observar o prazo mínimo de 15 dias entre a publicação do edital e a ocorrência do leilão, nos moldes do art. 21, § 2º, III da referida lei.

Dessa maneira, aduz Hely Lopes Meirelles (2016, p.396/397) que:

O essencial é que os bens a serem leiloados sejam previamente avaliados e postos à disposição dos interessados para exame e que o leilão seja precedido de ampla publicidade, mediante edital que indique seu objeto e o local, dia e hora em que será apregoado, para atrair o maior número de licitantes e evitar favoritismo na arrematação.

Assim, tendo em vista o previsto no art. 53, § 4º Lei nº 8.666/93, é necessário que o edital de leilão seja amplamente divulgado, principalmente no município onde ocorrerá o mesmo, em observância ao princípio da Publicidade.

Na data marcada, os interessados comparecerão e formularão suas propostas verbalmente, na qual será vencedora aquela que for mais elevada, sendo o leilão o procedimento adequado para a alienação de bens pelo melhor preço (JUSTEN FILHO, 2011).

Cumprе mencionar que o leilão poderá ser realizado tanto pelo leiloeiro oficial, como pelo servidor designado pela Administração. Além disso, em relação aos bens arrematados, estes serão pagos à vista ou de acordo com o percentual definido no edital, que não deverá ser inferior a 5%, e depois que a ata lavrada já estiver assinada no mesmo local em que ocorreu o leilão, serão entregues de imediato ao arrematante, o qual ficará obrigado a pagar o restante do valor de acordo com o prazo estabelecido no edital, sob pena de perder o valor já recolhido para a Administração, conforme prescreve o art. 53 § 2º da Lei 8.666.

Por fim, tem-se a última modalidade de licitação criada mais recentemente, denominada de Pregão. Tal modalidade foi instituída pela Lei nº 10.520/2002, para, de acordo com seu art. 1º, § único, aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor, que podem ser entendidos como aqueles “[...] cujos

padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002).

Preconiza Marçal Justen Filho (2011) que existem duas características peculiares na presente modalidade, na qual a primeira refere-se ao fato de que a etapa competitiva vem antes da fase de habilitação, uma vez que só serão analisados os documentos entregues no início do certame concernentes ao licitante vencedor. Caso este seja considerado inabilitado em razão da documentação não está de acordo com as regras legais e editalícias, será analisado o documento do segundo colocado e assim por diante, até que seja identificado algum licitante que preencha todos os requisitos. Essa inversão de fases proporciona maior celeridade a presente modalidade licitatória.

Em relação a segunda característica, essa diz respeito a competição, que ocorre por meio de conjugação de uma proposta e lances sucessivos, na qual os valores devem ser sempre inferiores aos anteriores, sendo adotado como critério de julgamento o menor preço.

Insta asseverar que só serão coadunáveis com o pregão a aquisição de bens e serviços comuns que estejam em conformidade com as necessidades da gestão pública, uma vez que a inversão de fases na presente modalidade obsta uma verificação especial acerca do fornecedor ou do objeto da licitação (MEIRELLES, 2016).

Ademais, frisa-se que o uso do pregão é discricionário, uma vez que a Administração poderá utilizá-lo, ou substituí-lo por outras modalidades de licitação prevista na Lei 8.666. Todavia, configura-se como exceção a essa discricionariedade os casos em que os entes ou órgãos possuam normas prevendo a adoção do pregão (ARAGÃO, 2013).

Além do pregão presencial, na qual a competição ocorrerá mediante a presença física dos licitantes e dos agentes públicos responsáveis pela licitação, existe também o pregão eletrônico, no qual são utilizados recursos de tecnologia da informação, sendo as propostas encaminhadas e os lances realizados por meio eletrônico (GOMES, 2012).

Essa forma de pregão, regulada até então pelo Decreto nº 5.450/2005, será preferencialmente utilizada em detrimento da presencial, além de que, não se aplica aos casos de contratações de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações (BRASIL, 2005).

Ressalta-se que foi aprovado recentemente o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamentará o pregão eletrônico no âmbito da administração pública federal, nos quais as principais mudanças concernentes aos mecanismos de controle serão abordadas no próximo capítulo.

Vale destacar que no pregão, existe maior rigor no que concerne a punição por irregularidades, como fraudar a execução do contrato, apresentar falsa documentação exigida para a licitação e etc., ficando o licitante impedido de licitar e contratar com qualquer ente e ainda ser descredenciado do sistema de cadastramento de fornecedores dos mesmo e do Sicaf pelo prazo de até 5 anos (BRASIL, 2002).

Ademais, pelo fato do pregão possuir um procedimento mais simples se comparado as outras modalidades licitatórias, ainda assim é necessário que a atividade administrativa seja controlada, conforme assevera Carvalho Filho (2018), sendo imprescindível que sejam observados os princípios da publicidade e as funções de auditoria e controle.

Desse modo, para que o controle seja garantido, demanda-se, conforme o art. 8º da Lei do Pregão, que “os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle”, (BRASIL, 2002).

3.3 Mecanismos específicos de controle da licitação conforme classificação doutrinária

Tendo em vista a obrigatoriedade da Administração de realizar o procedimento licitatório quando se tratar da contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalta-se que, para que estas atendam efetivamente o interesse público, é necessário que o procedimento seja realizado de forma lícita, razão pela qual é imprescindível o controle da licitação e de seus atos para que não haja desvirtuamento do objetivo principal.

Assim, caso não existissem os mecanismos de controle, “[...] não seria possível confiar que os meios empregados pela administração pública no exercício de sua função realmente estão a serviço do interesse público” (LUZIA, 2013, p. 149).

Além dos mecanismos de controle inerentes ao procedimento licitatório que foram abordados, serão trazidos à baila as formas específicas de controle da licitação conforme classificação doutrinária.

Insta consignar que tal controle viabiliza-se através de recursos administrativos, de recursos judiciais, e por meio do Tribunal de Contas, controles estes que serão abordados com minudência adiante. Ademais, salienta-se que, independente da utilização de tais medidas, a Administração poderá anular ou revogar os atos do certame quando estiverem eivados de ilegalidade ou forem inconvenientes à Administração, sendo chamado de controle interno (GASPARINI, 2013).

3.3.1 Controle Interno de Ofício

O controle interno serve para controlar a legalidade e pertinência ao interesse público dos atos efetuados na licitação, podendo resultar na anulação ou revogação da mesma. Conforme aduz Marçal Justen Filho (2011), é dever da autoridade superior revisar os atos praticados no decorrer do procedimento licitatório a fim de verificar se estes não incorrem em vícios de legalidade, de modo que, se existentes, deverá suscitar a anulação do certame. Ressalta-se que tal anulação poderá ser feita apenas parcialmente, caso seja possível preservar parte da licitação, mantendo-se os atos anteriores aos maculados de ilegalidade.

Contudo, em decorrência da gravidade de se ter um procedimento repleto de vícios, o que acarreta em sua anulação, esta por sua vez acaba influenciando na invalidação do próprio contrato, que mesmo que já tenha sido celebrado, é afetado pela anulação do certame, segundo o art. 49, § 2 da Lei 8.666 (CARVALHO FILHO, 2018).

Ademais, o art.49, caput da lei outrora mencionada, preconiza que a autoridade competente poderá anular a licitação de ofício ou por meio de provocação de terceiros, sendo exigido que seja feito através de parecer escrito e fundamentado.

Já a revogação é o “desfazimento da licitação em razão da ocorrência de fato superveniente, quando o certame se mostrar inconveniente ou inoportuno à consecução do interesse público” (AMORIM, 2017, p. 123).

Diante disso, assim como na anulação, a revogação também carece de justificativa, de forma que os interessados ao tomarem conhecimento das razões que motivaram tal ato, poderão manifesta-se a respeito e até mesmo invalidá-las, se elas nelas contiverem vício de legalidade.

Insta consignar que o art. 49, §3º, da Lei 8.666 assegura, nos casos de desfazimento do processo licitatório, o direito ao contraditório e a ampla defesa, ficando evidente que a presença dos licitantes nessa ocasião, vai além de ser um mecanismo de proteção dos seus direitos subjetivos, sendo um modo efetivo de garantir que a administração pública irá atuar de maneira correta (ARAGÃO, 2013).

3.3.2 Recursos Administrativos

Os recursos administrativos, em sentido lato, podem ser conceituados como a “[...] expressão que designa todos os meios postos à disposição dos administrados para provocar o reexame dos atos da Administração” (DI PIETRO, 2017, p. 532).

Desse modo, observa-se que fora resguardado o direito constitucional de petição, previsto no art. art. 5º, XXXIV, a da CF, e também o da ampla defesa e do contraditório aos licitantes (MARINELA, 2018), de forma que, além do recurso ser um instrumento voltado para a defesa de direitos, também é apropriado para dar visibilidade a irregularidades que possam ocorrer no procedimento licitatório com o desígnio de que sejam tomadas medidas pertinentes.

Desse modo, cumpre mencionar que o art. 109 da Lei 8.666 prevê três tipos de recursos administrativos contra os atos praticados no procedimento licitatório, que são: recurso hierárquico, representação e pedido de reconsideração.

O recurso hierárquico, também chamado de recurso administrativo em sentido estrito, é o meio pertinente para se recorrer contra:

Art. 109, I - [...].

- a) habilitação ou inabilitação do licitante;
- b) julgamento das propostas;
- c) anulação ou revogação da licitação;
- d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- e) rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei;
- f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa (BRASIL, 1993).

Por seu turno, nos casos de decisões concernentes ao objeto da licitação ou do contrato, as quais não dê para interpor o recurso hierárquico, será cabível o recurso de representação, conforme preconiza o art. 109, II da Lei 8.666.

Por fim, tem-se o pedido de reconsideração, cabível contra decisão proferida por Ministro de Estado, ou Secretário Estadual ou Municipal quando estes declararem os interessados inidôneos para participarem da licitação ou contratarem com a Administração, nos termos do art. 109, III, da Lei 8.666.

3.3.3 Recursos Judiciais

Apesar da Lei 8.666 não versar sobre o controle dos atos da entidade licitante por meio da esfera judicial, essa possibilidade existe. Entretanto, tal controle restringe-se somente ao âmbito da legalidade, uma vez que mediante provocação, o Poder Judiciário poderá averiguar se as decisões, ações e a conduta da entidade licitante estão de acordo com as normas legais, o ato convocatório e a proposta, podendo desfazê-lo caso estejam em desacordo. Cumpre ressaltar que, para a viabilização desse controle, os licitantes ou terceiros poderão se valer das ações ordinárias, em especial a de anulação, do mandado de segurança e da ação popular (GASPARINI, 2008).

3.3.4 Tribunal de Contas

Nos termos do art. 113 da Lei 8.666, o Tribunal de Contas competente realizará o controle das despesas derivadas dos contratos e dos demais instrumentos regulados pela Lei 8.666. Ainda mais, conforme os §§ 1º e 2º poderá ser representado ao Tribunal de Contas ou aos órgãos de controle interno as irregularidades que possam vir a ocorrer no procedimento licitatório, além de que os mesmos poderão também solicitar para análise a cópia do edital já publicado, impondo a adoção das medidas corretivas aos órgãos ou entidades da Administração interessada (BRASIL, 1993).

4 OS NOVOS MECANISMOS DE CONTROLE NO PROCESSO DE LICITAÇÃO

É perceptível que nos últimos anos a Administração passou por grandes transformações, tanto no âmbito político quanto no âmbito administrativo. As inúmeras modificações estruturais têm sido marcadas pela primordialidade de aperfeiçoar a gestão pública em diversos aspectos, tais como eficácia, eficiência, transparência e também de combater a corrupção, tendo como desígnio a melhoria da escassa efetividade do controle da atuação estatal a partir da correção de suas disfunções (SILVA, 2013).

É nesse cenário que emergiu a necessidade de se rediscutir as normas concernentes a Licitação e Contratos, tendo em vista, principalmente, que a Lei 8.666 está em vigor desde 1993, e, diante dos inúmeros avanços ocorridos ao longo desses 26 anos, sobretudo no ramo da tecnologia, a referida lei tornou-se defasada. Além disso, ressalta-se que a mesma sofre inúmeras críticas, em razão de burocratizar demasiadamente o procedimento para a contratação com a Administração Pública e também por não ter conseguido acautelar as reiteradas ocorrências de irregularidades e fraudes (SOBRINHO, 2014).

Dessa maneira, a Lei 8.666 já sofreu inúmeras alterações legislativas, além de que, com a criação da Lei 10.520/2002, que instituiu a nova modalidade licitatória do pregão e tornou o procedimento licitatório para a aquisição de bens e serviços comuns menos burocratizado e mais célere, e da Lei 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) com o fito de agilizar e simplificar o procedimento de contratação pública das obras referentes a copa do mundo e olimpíadas, observa-se uma supressão implícita da Lei 8.666.

Assim, resta claro que paulatinamente estão sendo inseridos no ordenamento jurídico pátrio novos instrumentos que conferem mais eficiência, celeridade e simplicidade à licitação.

Diante disso, urge trazer à baila as principais inovações legislativas referentes ao procedimento licitatório, mormente no tocante aos mecanismos de controle adotados.

4.1 Novo decreto regulamentador do pregão eletrônico

Prefacialmente, impende consignar que a expressão “controle”, de acordo com a lição de Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2016, p. 795), “[...] em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Assim, estabelecer mecanismos de controle tem por finalidade, portanto, conforme ensina Di Pietro (2017), assegurar que a Administração Pública desempenhe suas atividades com observância não apenas da lei, mas também dos princípios instituídos pelo ordenamento jurídico, a exemplo dos postulados constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A propósito, no caso específico do pregão eletrônico, que passa a ser regulamentado pelo recentíssimo Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019), o qual revogou expressamente as duas legislações infralegais que disciplinavam a matéria, a saber, o Decreto nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005a) e Decreto nº 5.504/2005 (BRASIL, 2005b), há ainda outros preceitos que norteiam o procedimento, conforme o novel regulamento retromencionado enumera:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

Conforme já fora abordado no começo deste trabalho, é importante recordar que é interno o controle que cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) realiza sobre seus próprios atos, ao passo em que a forma externa diz respeito ao controle exercido por um Poder sobre outro (DI PIETRO, 2017).

No âmbito das licitações e contratos administrativos, torna-se ainda mais necessário efetivar as ferramentas de controle, tendo em vista que, nessas operações, recursos públicos estão diretamente implicados. Não por coincidência, surgem com certa frequência, na mídia, notícias de lesão ao erário decorrente de fraudes em processos licitatórios e contratos administrativos.

No tocante a tais ferramentas, o novo decreto regulamentador do pregão eletrônico, cuja vigência terá início a partir do dia 28 de outubro de 2019, prevê algumas técnicas e instrumentos que visam garantir o regular transcorrer da

modalidade licitatória, que deverá ser anulada pela autoridade competente para homologá-la, de ofício ou por provocação, se constatada alguma ilegalidade (BRASIL, 2019).

Inicialmente, o Decreto nº 10.024/2019 estabelece uma atribuição ao pregoeiro, que se insere no campo do controle interno, qual seja, o saneamento de erros e falhas, de acordo com o art. 17 da legislação em comento. Ressalva-se, contudo, que a correção dos eventuais defeitos identificados não é autorizada caso altere a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica, conforme preconiza o art. 47:

Art. 47. O pregoeiro poderá, no julgamento da habilitação e das propostas, sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, e lhes atribuirá validade e eficácia para fins de habilitação e classificação, observado o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 2019).

Embora tal competência não seja uma inovação trazida pelo regulamento deste ano, o mesmo, diferentemente da legislação revogada, prevê a possibilidade de suspensão da sessão pública para que o pregoeiro realize o saneamento em questão, de maneira que a sua retomada só poderá ocorrer através de aviso prévio no sistema com antecedência mínima de vinte e quatro horas, consoante o parágrafo único do dispositivo acima reproduzido:

Art. 47. [...]

Parágrafo único. Na hipótese de necessidade de suspensão da sessão pública para a realização de diligências, com vistas ao saneamento de que trata o caput, a sessão pública somente poderá ser reiniciada mediante aviso prévio no sistema com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência, e a ocorrência será registrada em ata (BRASIL, 2019).

Uma novidade do atual decreto do pregão eletrônico, porém, diz respeito ao sistema de dispensa eletrônica. Conforme a definição regulamentar, este sistema é uma:

[...] ferramenta informatizada, integrante da plataforma do Siasg [Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais], disponibilizada pelo Ministério da Economia, para a realização dos processos de contratação direta de bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia (BRASIL, 2019).

É salutar o advento da organização em análise, tendo em vista a necessidade de maior controle sobre os procedimentos de contratação direta, uma

vez que a obrigatoriedade da licitação é excepcionalmente afastada em prol de um funcionamento mais dinâmico da Administração. Desse modo, o Decreto nº 10.024/2019 prevê em seu art. 51 as hipóteses em que será aplicado o sistema de dispensa eletrônica.

O capítulo XVII do novel decreto, que é reservado à disciplina do sistema em tela, ainda possui a cautela de destacar que este é inaplicável às contratações de obras, às locações imobiliárias e alienações e às aquisições de bens e serviços especiais, incluídos os serviços de engenharia, mesmas circunstâncias em que, por sinal, é vedada a utilização do pregão eletrônico (BRASIL, 2019).

O Decreto nº 10.024/2019 ainda oferece meios para que os licitantes instem a Administração Pública a exercer o controle sobre o procedimento licitatório. Afinal, a exemplo de como assegurava o Decreto nº 5.450/2005, o regulamento de 2019 garante que os participantes da licitação possuem o direito público subjetivo ao fiel cumprimento do procedimento nele prescrito, assim como ratifica que qualquer interessado pode acompanhar o desenvolvimento do pregão eletrônico simultaneamente, através da internet.

Primeiramente, há a possibilidade de o participante solicitar ao pregoeiro esclarecimentos a respeito do edital até três dias úteis antecedentes à data estabelecida para que seja aberta a sessão pública. A resposta do condutor do pregão deverá ser divulgada no prazo de dois dias úteis a contar do recebimento do pedido (BRASIL, 2019).

Além disso, assim como previsto no Decreto nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005a), o regulamento de 2019 estabelece que qualquer pessoa poderá impugnar o instrumento convocatório do pregão eletrônico. A diferença recai, entretanto, nos prazos fixados pelas legislações: para impugnar o edital, o interessado dispunha de até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública e a referente decisão do pregoeiro deveria ser tomada em até vinte e quatro horas, conforme o decreto revogado. Por outro lado, de acordo com o atual regulamento, tais prazos foram ampliados para três dias úteis e dois dias úteis, respectivamente (BRASIL, 2019).

Como a publicidade é pressuposto para que os licitantes e os cidadãos refutem o instrumento convocatório - do contrário não seria possível identificar os pontos passíveis de questionamento -, é importante mencionar as alterações trazidas pelo Decreto nº 10.024/2019 no que tange à divulgação do edital. A

divulgação deste, consoante a disciplina do decreto revogado, variava conforme os valores estimados para contratação do seguinte modo (BRASIL, 2005a):

Art. 17 [...]

I - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet;

II - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação local;

III - superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação regional ou nacional.

Verifica-se, portanto, que, quanto mais vultoso o contrato a ser celebrado, maior a publicidade deveria ser dada ao instrumento convocatório do pregão eletrônico. Todavia, essa sistemática deixa de existir com o atual regulamento (BRASIL, 2019), visto que este determina que o edital deve ser publicado apenas no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Em razão dessa invariabilidade dos meios de divulgação do edital, o valor estimado da contratação pode não constar no instrumento convocatório, hipótese na qual possuirá caráter sigiloso, a não ser que o critério de julgamento utilizado seja o maior desconto¹, caso em que o valor estimado, o máximo aceitável ou aquele usado como referência para aplicação do desconto deverá constar obrigatoriamente no edital. De todo modo, no entanto, o sigilo subsiste somente até o término do envio dos lances, quando o valor estimado deve ser imediatamente divulgado.

Ademais, outra evidente maneira de provocar a Administração Pública a realizar o controle sobre o pregão eletrônico é por meio de recursos administrativos. Nesse ponto, o Decreto nº 10.024/2019 incorporou a mesma disciplina instituída pelo regulamento revogado: após a declaração do vencedor, o licitante deve manifestar sua intenção de recorrer de maneira imediata, sob pena de decadência; anunciada a intenção, o postulante disporá do prazo de três dias para apresentar as razões do recurso (BRASIL, 2019).

¹ O critério maior desconto é uma inovação do Decreto nº 10.024/2019 em relação ao Decreto nº 5.450/2005, o qual o só previa o tipo menor preço.

Dessa maneira, nota-se que o atual regulamento do pregão eletrônico, além de oferecer uma redação melhor estruturada, permite concluir que o controle interno a ser exercido pela Administração Pública fora reforçado, não apenas em função dos mecanismos que manteve, mas sobretudo pelas novidades estabelecidas em relação ao decreto que o antecedeu, a exemplo do sistema de dispensa eletrônica e da ampliação do prazo para impugnação do edital.

4.2 O projeto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Atualmente, após ser aprovado no Congresso Nacional no dia 17 de outubro de 2019, encontra-se sob análise do Senado Federal o projeto da nova lei geral de Licitações e Contratos Administrativos (PL 1292/95), que revogará às leis 8.666/1993, 10.520/2002 (Pregão) e 12.462/2011 (RDC).

Impende ressaltar que o projeto da nova lei tem um alto potencial de inovação em diversos aspectos, sobretudo, por trazer em seu bojo vários mecanismos aptos a conferir maior controle do procedimento licitatório, conforme será abordado a seguir.

Prefacialmente, cumpre destacar que o PL 1292/95 reforçou a vinculação dos atos praticados no certame a princípios fundamentais para o êxito da atividade licitatória, de modo que acrescentou de forma expressa em seu artigo 5º os princípios da eficiência, eficácia, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e sustentabilidade (BRASIL, 1995).

Ademais, uma das principais mudanças trazidas diz respeito a extinção de duas modalidades previstas na Lei 8.666: o convite e a tomada de preço. Para fins de recapitulação, a primeira modalidade destina-se a contratações de menor valor e por isso possui o procedimento mais simplificado, o que, todavia, dá maior espaço para que sejam praticados atos de improbidade (CARVALHO FILHO, 2018).

Por seu turno, a segunda destina-se a contratações de vulto médio, na qual, em regra, poderá participar somente aqueles que possuírem cadastro administrativo (MELLO, 2009).

Desse modo, conforme assevera Carvalho Filho (2018), tal modalidade possui um meio de divulgação mais restrito, uma vez que limita a participação no certame à condição de ser cadastrado antecipadamente. Da mesma maneira ocorre

na modalidade convite, na qual só poderão participar da competição aqueles que forem convidados e os demais interessados, desde que sejam cadastrados, nos termos do art. 22, § 3º da Lei 8.666.

Diante disso, tendo em vista que a novel legislação visa ampliar a participação e tornar o procedimento licitatório mais competitivo, resta claro que as modalidades supramencionadas não se enquadram à proposta da nova lei, razão pela qual pressupõe-se que o legislador optou por não mantê-la.

Por sua vez, o PL 1292/95 traz em seu bojo uma nova modalidade de licitação, denominada de diálogo competitivo, na qual destina-se a contratações em que a administração:

Art. 32 [...]

I – vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) inovação tecnológica ou técnica;
- b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
- c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração (BRASIL, 1995).

No que concerne a referida modalidade, insta ressaltar que existem várias disposições voltadas a ampliar a participação e que também conferem maior publicidade ao certame, sendo uma das principais características que a diferencia das modalidades convite e tomada de preço.

Como exemplo, o art. 32 do PL 1292/95 prevê que a Administração deverá divulgar o edital em sítio eletrônico oficial e conferir um amplo prazo, qual seja, 25 (vinte e cinco) dias, para que os interessados manifestem o seu interesse de participar da competição. Além disso, deverá admitir todos os que cumprirem os requisitos estabelecidos no edital.

É mister destacar em relação ao diálogo competitivo, que na fase do diálogo, que ocorre entre a Administração e os licitantes selecionados previamente, as reuniões serão gravadas tanto em áudio quanto em vídeo e serão registradas em ata, as quais serão juntadas aos autos do processo licitatório, conforme pode-se observar no art. 32, VI e VIII do projeto de lei retromencionado.

Ainda mais, com relação ao inciso XII do mesmo artigo, é salutar mencionar que os órgãos de controle externo poderão acompanhar e monitorar o procedimento licitatório concernente a nova modalidade, e antes do contrato ser

celebrado entre o particular e a Administração, deliberarão sobre a legalidade, legitimidade e economicidade do certame.

Mediante ao exposto, pode-se perceber que foram adotados no diálogo competitivo mecanismos que ensejam maior controle sobre os atos praticados na licitação e que, indubitavelmente, conferirão maior transparência a competição, e conseqüentemente, freará a ocorrência de fraudes.

Outra novidade trazida pelo PL 1292/95 em seu art. 17, § 2º, é que as licitações deverão ocorrer, de preferência, sob a forma eletrônica. Para que sejam realizadas na forma presencial, é necessário que sejam motivadas, registradas em ata e gravadas através de áudio e vídeo, assim como no diálogo competitivo.

Da mesma maneira, atualmente já existe uma modalidade em que a utilização na forma eletrônica é obrigatória, que é o Pregão, no qual Marinela (2018) assevera que a junção do procedimento de compras governamentais ao ambiente tecnológico, proporciona mais transparência, controle social e acessibilidade ao certame.

No que concerne a condução do procedimento licitatório, a Lei 8.666 em art. 51, atribui a competência de selecionar a melhor proposta à Comissão de Licitação, que poderá ser permanente ou especial, e será composta por “[...] no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação” (BRASIL, 1993).

Por seu turno, no convite, existe a possibilidade da comissão ser substituída por um único servidor, assim como ocorre no pregão e no leilão, em que o procedimento é conduzido pelo pregoeiro e pelo leiloeiro, respectivamente (JUSTEN FILHO, 2011).

Insta consignar que o PL 1292/95 mantém a figura do pregoeiro, todavia, em relação as outras modalidades, traz a substituição da Comissão de Licitação pelo Agente de Contratação, que poderá ser definido como:

Art. 6º LX - [...] pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento da licitação (BRASIL, 1995).

Desse modo, ao conduzir a licitação, o referido agente contará com o auxílio de uma equipe de apoio, cabendo frisar que o mesmo responderá

individualmente pelos seus atos, com exceção de quando a atuação da equipe o induzir ao erro. Além disso, tanto o agente quanto a equipe, terão o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno (BRASIL, 1995), o que colaborará para coibir irregularidades na execução da licitação.

Impende ressaltar que o projeto da nova lei de licitações incorpora inúmeras transformações trazidas pela Lei 12.462/2011 (RDC), dentre as quais cabe destacar o orçamento sigiloso, sobre o qual convém mencionar que:

A necessidade de modificação da regra tradicional de licitação, com a previsão do orçamento sigiloso, sempre foi defendida por parcela da doutrina, especialmente para evitar que a divulgação do orçamento influenciasse a elevação dos valores constantes das propostas e a formação de cartel entre os licitantes, dado que, sem a ciência do preço estimado pela Administração, fica mais difícil de fazer combinações entre concorrentes (CARVALHO FILHO, 2018, p. 201).

Desse mesmo modo pode-se concluir em relação a adoção desse mecanismo pelo PL 1292/95, no qual tem justamente o condão de conferir maior competitividade ao certame, de modo a estimular que os licitantes efetivamente ofereçam propostas as mais vantajosas.

Assim, diferentemente do que dispõe a Lei 8.666 em seu art. 40, § 2º, II, no qual deve constar como anexo do edital o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, a novel legislação faculta à Administração tornar sigiloso o orçamento, que será divulgado somente após a fase do julgamento das propostas. Todavia, cumpre mencionar que, evidentemente, o orçamento não será público para os órgãos de controle (BRASIL, 1995).

Além disso, o PL 1292/95 cria o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, que será o sítio eletrônico oficial das contratações feitas pelos órgãos e entidades de todos os poderes, e também proporcionará uma centralização de todas as informações concernentes as licitações e contratos, tais como o edital e seus anexos, planos de contratações anuais, catálogos eletrônicos de padronização, contratos e termos aditivos, atas de registro de preços dentre outros (BRASIL, 1995).

É salutar assinalar que o contrato e seus aditamentos só terão eficácia se forem divulgados no PNCP, conforme preconiza o art. 93 do projeto legislativo.

Desse modo, infere-se que tal inovação é um meio profícuo de proporcionar maior transparência ao certame, uma vez que traz os meios digitais e o

compartilhamento de informações para dentro das licitações, o que facilita o controle tanto pelos órgãos de controle quanto pela população.

Como forma de combater a corrupção, pode-se observar que o PL 1292/1995 fez diversas alterações legislativas no sentido de enrijecer as penas previstas na Lei 8.666 para alguns crimes, além de criar sanções não previstas na atual legislação, como será exposto a seguir.

Nos casos de frustração do caráter competitivo da licitação, a pena passará de 2 (dois) a 4 (quatro) anos de detenção para 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos de reclusão. Já nos casos de fraude em licitação ou contrato, a pena passará de 3 a 6 anos para 4 a 8 anos.

Além disso, no que concerne as sanções, a Lei 8.666 prevê que será declarado inidôneo o contratado que inexecutar totalmente ou parcialmente o contrato enquanto existirem os motivos que ensejaram a sanção. Também poderá ocorrer na hipótese de reabilitação do contratado, que poderá ocorrer quando o mesmo ressarcir o Poder Público pelos prejuízos causados, ou após o término do prazo de no máximo 2 (anos) da suspensão de participar da licitação e contratar com a administração pública (BRASIL, 1993). Insta consignar, que tal punição também poderá ser aplicada nos casos de empresas ou profissionais que:

Art. 88 [...]

- I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;
- II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;
- III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (BRASIL, 1993).

Todavia, o novo projeto legislativo dispõe que será considerado inidôneo o licitante que cometer as seguintes infrações:

Art. 154 [...]

- VIII – apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
- IX – fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- XI – praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
- XII – praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 1995).

Insta asseverar que, com relação as outras infrações² previstas no caput do mesmo artigo, poderá o licitante ser considerado inidôneo somente quando houver justificativa para que seja imposta tal penalidade. Assim, conforme preconiza o art. 155, § 5º do PL 1292/1995, o licitante ficará impedido de licitar ou contratar com a administração pública de todos os entes pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e no máximo de 6 (seis) anos. Do mesmo modo ocorrerá com relação as infrações mais brandas, todavia, o licitante não será considerado inidôneo, somente não poderá contratar com a administração referente ao ente que tiver lhe aplicado a sanção pelo prazo máximo de 3 (três) anos, nos termos do § 4º do artigo em comento (BRASIL, 1995).

Desse modo, resta claro que o novo projeto legislativo ampliou o rol de infrações que acarretarão na inidoneidade do licitante que as cometerem, além de aumentar os prazos concernentes as sanções aplicadas.

Por fim, o PL 1292/95 contempla em seu art. 25, § 4º, a obrigatoriedade de implantação de um programa de *Compliance* por parte do licitante vencedor nas contratações de grande vulto, que será abordado com mais afinco em razão da importância da adoção dos programas de integridade na atualidade.

4.3 Da adoção do *Compliance* nas empresas

Nos tempos hodiernos, além da Lei 8.666, existem outras normas que estabelecem penalidades para as práticas de violação de licitações, dentre as quais encontra-se a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013).

Tal lei tem como cerne o combate à corrupção, sendo criada em decorrência de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para mitigá-la, e também para preencher a lacuna que existia no ordenamento jurídico pátrio no que concerne a responsabilização da pessoa jurídica pela prática de qualquer ato lesivo à administração pública, nacional ou estrangeira, haja vista das leis que já existiam

2 Art. 154. [...] II – dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; III – dar causa à inexecução total do contrato; IV – deixar de entregar a documentação exigida para o certame; V – não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; VI – não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; VII – ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado (BRASIL, 1995).

não mostrarem resultados satisfatórios no combate aos atos corruptivos (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Desse modo, houve uma inovação legislativa por parte da Lei 12.846/2013 ao serem previstas práticas que deverão ser adotadas pelas empresas que impactarão de forma benéfica na relação destas com a administração pública, sendo a partir daí que surge a figura do *Compliance* como um mecanismo anticorrupção. Para fins de elucidação, insta asseverar que:

O termo “Compliance” vem do verbo inglês “to comply”, que significa cumprir, executar, concordar, adequar-se, satisfazer o que lhe foi imposto. Compliance é o dever de cumprir e estar em conformidade com diretrizes estabelecidas na legislação, normas e procedimentos determinados, interna e externamente, para uma empresa, de forma a mitigar riscos relacionados a reputação e a aspectos regulatórios (LAMBOY, 2018, p. 06).

Assim, a principal atribuição do *Compliance* consiste em garantir no âmbito das empresas, que as normas e os processos internos sejam cumpridos, além de prevenir e controlar os riscos implicados em sua administração (GARBADO; CASTELLA, 2015).

Nessa senda, o Decreto 8.420/2015, que regulamenta a Lei 12.846/2013, preconiza em seu artigo 41 que o:

[...] programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015).

Diante disso, resta claro que o *Compliance* visa, a partir da adoção de políticas de controle e prevenção, evitar que sejam praticados atos em desconformidade com a lei, e para isso, busca consolidar valores e padrões éticos no plano das organizações e fazer com que sejam utilizadas condutas que não lesionem a integridade corporativa (SCHARAMM, 2018).

Dessa maneira insta consignar que a Lei 12.846/2013, na intenção de incentivar a adoção de programas de integridade pelas empresas, considera a existência de um programa de *Compliance* como condição atenuante da multa, caso estas venham a ser punidas por prática ilícitas, de modo que é levado em conta no momento de aplicação das sanções a existência de tais mecanismos de integridade

e a sua utilização efetiva (NEVES, 2017), conforme pode se observar no dispositivo descrito abaixo:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

[...]

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (BRASIL, 2013).

É oportuno enfatizar que a existências dos mecanismos supramencionados somente diminuem a pena caso sejam efetivos, de forma que não isentará as pessoas jurídicas de serem responsabilizadas pelos atos corruptos praticados pelos seus empregados (SOUZA, 2017).

Desse modo, cumpre mencionar que a partir do momento em que uma empresa dá início ao programa de *Compliance* ela não terá como voltar atrás, uma vez que existirá um controle social oriundo de dentro da mesma, cuja consequência institui um autocontrole e garante na realidade a aplicação dos princípios previstos pelo programa. Cabe frisar que, além de servir como defesa diante dos riscos existentes, o *Compliance* incentiva as empresas a contraírem um papel essencial na mudança da cultura do país, de forma que os seus princípios vão sendo propagados a partir do momento que são incorporados na força de trabalho (GIOVANINI, 2014).

Por sua vez, no âmbito das contratações públicas, o *Compliance* destina-se a prevenção e ao combate à corrupção, no qual Scharamm (2018, p. 144) o define como “[...] a adoção de mecanismos que busquem ampliar a conformidade e obediência da empresa às normas e regulamentos que disciplinam a participação em licitações públicas e contratos administrativos de forma geral”.

À vista disso, o projeto da nova Lei de Licitações e Contratos buscou incluí-lo como um novo mecanismo de controle à corrupção, de modo que prevê a obrigatoriedade de implantação de um programa de *Compliance* por parte do licitante vencedor nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto. Ademais, o PL 1292/1995 considera como critério de desempate entre propostas o desenvolvimento de programa de integridade pelo licitante, no qual também o exigem como condição de reabilitação do licitante ou contratado quando estes cometerem atos lesivos contra a Administração e falsearem declaração e documentação devidas à competição, ou apresentarem declarações falsas no decorrer da licitação ou na efetivação do contrato (BRASIL, 1995).

Todavia, assevera-se que o *Compliance* poderia vir de forma mais detalhada no projeto legislativo em comento, tendo em vista que ele possui um alto potencial de combate as práticas corruptivas.

Apesar disso, ainda assim, pode-se perceber uma preocupação por parte do legislador em fazer com que as empresas adotem o programa de integridade, como forma de prevenir as práticas ilícitas no desenrolar do procedimento e também como forma de assegurar a correta execução contratual.

Entretanto, tendo em vista que o *Compliance* destina-se a arraigar uma cultura de conformidade no âmbito das pessoas jurídicas como forma de combater a corrupção, o PL 1292/1995 ao estabelecer que o edital do certame deverá prever que tal programa seja implantado por parte do licitante vencedor somente no prazo de 6 (seis) meses a contar da formalização do contrato (BRASIL, 1995), não estará fazendo com que a Administração selecione uma empresa que possua uma cultura de integridade consolidada, de modo que irá pairar uma incerteza com relação ao programa implantado produzir os efeitos esperados ou não (SCHARAMM, 2018).

Mediante ao exposto ao longo desse trabalho, pode-se constatar que nos tempos hodiernos, existe um processo legislativo voltado ao combate à corrupção. De outra forma não poderia ocorrer com relação as novas legislações que dispõem sobre as licitações, principalmente tendo em vista que estas destinam-se a contratações de obras, bens e serviços voltados à satisfação do interesse público.

Assim, pode-se perceber que a Lei 8.666 prevê inúmeros mecanismos de controle com o desígnio de que o processo licitatório ocorra da forma mais lúdima possível. Entretanto, diante dos inúmeros escândalos noticiados nos meios de comunicação diariamente e tendo em vista que a atual lei de licitações e contratos encontra-se desatualizada, observa-se que tais mecanismos não estão sendo suficientes para combater as irregularidades e ilicitudes praticadas nos certames licitatórios.

Desse modo, ao analisar-se inovações legislativas concernentes às licitações e também o projeto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, verificou-se a presença de novos mecanismos de controle voltados ao combate à corrupção, de forma que estes efetivamente podem conferir maior transparência e segurança às contratações realizadas no plano da Administração Pública, conforme fora abordado.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa tem por objetivo analisar se as novas legislações envolvendo procedimentos licitatórios, sobretudo o projeto de lei nº 1292/95, instituem novos mecanismos de controle interno, em busca de reforçar o combate à corrupção no que se refere às contratações feitas pela Administração pública.

A questão discutida é de grande relevância, tendo em vista o atual cenário político/administrativo nacional, marcado pela descoberta quase diária de novos esquemas de corrupção que a tanto tempo afetam diretamente o patrimônio público, e que tanto prejudicam a execução de políticas públicas.

Diante disso, faz-se necessário a existência de mecanismos que possam controlar/fiscalizar os atos administrativos no que diz respeito aos gastos públicos. Por tal razão, o ordenamento pátrio prevê tanto formas de controle interno, como de controle externo.

Quanto às formas de controle externo, a Constituição estabelece um sistema de freios e contrapesos entre os três poderes, permitindo que o ato de um seja revisto pelo de outro, a fim de manter um controle repressivo. A título de exemplo, temos a possibilidade do poder judiciário julgar a legalidade (e tão somente isto) de um ato administrativo praticado pelo poder executivo, ou o controle Parlamentar, realizado pelo Congresso Nacional, sobre os atos praticados pelo poder executivo.

Também é oportuno mencionar o trabalho realizado pelos Tribunais de Contas, que exercem função de fiscalização/controla dos gastos públicos.

Além do controle externo, existe também o controle interno, que é realizado por órgãos que fazem parte do mesmo poder, ou seja, legislativo controlando órgão do poder legislativo, e assim por diante. Pode-se citar como exemplo a Controladoria-geral da União, na esfera do poder executivo, e outras entidades que têm como escopo exercer o combate à corrupção no âmbito da Administração pública.

Porém, os exemplos mencionados refletem uma tentativa de controle repressivo, que não se mostrou suficiente para impedir que o patrimônio público fosse lesado por tantas vezes em função de atos ímprobos dos gestores da Administração.

Sendo assim, é de extrema necessidade que fossem instituídos mecanismos de controle preventivo, ou seja, que busquem impedir que os atos ilegais sejam praticados desde a origem, e não apenas reprimir/punir aqueles já realizados.

Nesta trilha, grande avanço foram as promulgações das leis nº 8.249/92 e 8.666/93, respectivamente, leis da improbidade administrativa e de licitações e contratos administrativos. Os referidos diplomas legais trouxeram inovações quanto ao controle repressivo dos atos ímprobos, estabelecendo punições a quem os cometê-los, e também instituíram mecanismos de controle preventivo anticorrupção.

Neste último caso, a lei nº 8.666/93 estabelece os procedimentos a serem seguidos pela Administração pública e pelos pretendentes a contratar com ela. A lei cria diversas modalidades licitatórias, e também exige que a própria Administração exerça um controle sobre os seus atos, como por exemplo, na fase interna do processo licitatório, quando se avalia as normas previstas no edital a ser publicado, garantindo que este estabeleça exigências que permitam a livre concorrência entre os pretendentes, e não vise favorecer algum interessado.

No decorrer dos anos, foram ainda editadas novas leis que visam complementar o conteúdo da lei nº 8.666/93, tal como a lei nº 12.349/2010, que instituiu uma nova finalidade à legislação que regulamenta as contratações da Administração pública.

Além disso, outras regulamentações surgiram nos últimos anos, como a lei nº 10.520/2002, que instituiu a nova modalidade do pregão, e a lei nº 12.462/2011, que criou o regime diferenciado de contratações.

Ocorre que, apesar dos esforços, o poder legislativo não conseguiu criar mecanismos realmente eficientes no combate à corrupção. Na verdade, a criação das duas leis mencionadas no parágrafo anterior abriu margem para facilitar as contratações, resultando em diversos escândalos, em especial, ao superfaturamento na construção de estádios para a realização da Copa do mundo de 2014, na qual o RDC foi utilizado para contratação de diversos serviços nos anos que antecederam ao evento.

Diante deste cenário, era extremamente necessária a criação de nova regulamentação que trouxesse maior rigidez às contratações da Administração pública. Nesta trilha, a aprovação do PL 1252/95 reflete clara preocupação em reforçar os mecanismos preventivos de controle interno.

A nova legislação extinguirá duas modalidades de licitação, quais sejam, tomada de preço e carta convite, além de exigir que, para determinados tipos de contratação, será indispensável que os concorrentes tenham prévio cadastro administrativo, como forma de garantir a idoneidade dos pretendentes.

Além da extinção das supramencionadas, haverá ainda a criação de nova modalidade licitatória, chamada de diálogo competitivo, que visa ampliar a possibilidade de participação de mais interessados. Desse modo, percebe-se a clara tentativa de ampliar a concorrência nos processos licitatórios, o que se apresenta como um mecanismo que visa impedir eventuais favorecimentos a determinados pretendentes.

Ainda, o referido projeto de lei propõe e aumenta da pena de alguns crimes relacionados ao processo licitatório, preocupando-se não somente com o controle preventivo, mas, também almeja tornar mais severas as punições.

Portanto, pode-se afirmar que a nova legislação no que concerne ao procedimento licitatório, trará novos mecanismos internos de controle e combate à corrupção, preventivos e repressivos, e buscará adequar tais procedimentos aos princípios basilares da Administração pública, sobretudo em relação a publicidade dos atos, tornando-os mais transparentes, e facilitando ampla concorrência entre os pretendentes.

Deste modo, restou claro, principalmente no que se refere à análise das novidades trazidas pelo projeto de lei nº 1252/95 que, em comparação com as legislações vigentes, esta apresenta-se como mais rígida e intolerável à prática de atos ímprobos.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 240 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/533714>. Acesso em: 28. set. 2019.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BARCHET, Gustavo. **Lei 8.666/93**: licitações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 215 p. Disponível em: <https://forumdeconcursos.com.666/93/wp-content/uploads/wpforo/attachments/8812/949-Licitaes-Teoria-e-Questes-Gustavo-Barchet.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: UNB, 2007.
- BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. **Manual de direito administrativo facilitado**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.
- BORGES, Erik Ribeiro. **A aplicação da lei de improbidade administrativa ao gestor público omissor no seu dever de controle**. 2018. 46 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Telêmaco Borba, 2018. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/10744/1/CT_GPMT_VI_2018_01.pdf. Acesso em: 19 set. 2019.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 22 out. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2005b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 07 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência

da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1292 de 1995**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nºs 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002. Relator: Dep. Augusto Coutinho. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1819390&filename=Tramitacao-PL+1292/1995. Acesso em: 20. out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 2648/SP. Inquérito. Denúncia oferecida pela suposta prática do crime previsto no art. 24, inc. X, da lei n. 8.666/93. Arquivamento da denúncia na origem. Interposição de recurso em sentido estrito pelo ministério público. Remessa dos autos a este supremo tribunal. Julgamento do feito no estado em que se encontra. Recurso em sentido estrito não provido [...]. Relatora: Cármen Lúcia, 12 de junho de 2008. **DJe**: São Paulo, 2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2917913/inquerito-inq-2648-sp?ref=serp>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

COCKCROFT, Laurence. **Global corruption**: money, power and ethics in the modern world. IB: Tauris, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. Essai d'analyse dualiste de l'obligation em droit privé. Paris: Dalloz, 1964. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília, 2015. 350 p. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/cpp/images/PPP/documento/manual/manual-pad-2.pdf>. Acesso em: 17. set. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. O que é e como funciona. *In: Portal da transparência*. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 16. set. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FRANÇA, Gil Phillip. Controle do ato administrativo. *In: NUNES JR, Vidal Serrano et al. (orgs.). Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito administrativo e constitucional*. São Paulo: PUCSP, 2017. t. 2. p. 2-34.

GARBADO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/08/lei-anticorruptao-compliance.pdf>. Acesso em: 17. set. 2019.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIOVANINI, Wagner. Compliance: a excelência na prática. *In: SOUZA, Jorge Munhós; QUEIROZ, Ronaldo de Pinheiro (orgs.). Lei anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. rev., amp. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Medidas transnacionais de combate à corrupção como meta de desenvolvimento globalizado sustentável**. Orientador: Rodrigo Sánchez Rios. 2014. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e SócioAmbiental) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2707. Acesso em: 19 set. 2019.

HERNANDES, Pedro Petronillio. Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção. *In: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados*. Brasília: CGU, 2011. 296 p. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/6-concurso-monografias-2011.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

IDPPDH. **Comissão Geral de Investigação**. Disponível em: <http://atom.ippdh.mercosur.int/index.php/comissao-geral-de-investigacoes-3>. Acesso em: 16 set. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KAUFMANN, Patrícia Tavares Ferreira; SILVA, Ianaiê Simonelli da. Um estudo do fenômeno da corrupção a partir do âmbito da administração pública brasileira. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da (orgs.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. Disponível em: http://unisc.br/editora/as_multiplas_faces_red.pdf. Acesso em: 16 set. 2019. p. 153-164.

LAMBOY, Christian Karl de (coord.). **Manual de compliance**. São Paulo: Via Ética, 2018. Disponível em: <https://viaetica.com/images/Manual-de-Compliance-Amostra.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019.

LIMA, Luís Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, jan./jun. 2012. p. 54-67.

LUZIA, Cauê Vecchia. **Controle das Licitações Públicas: aspectos da tutela jurisdicional de controle da função administrativa nas contratações públicas**. Orientador: Luis Carlos Cancellier de Olivo. 2013. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/101058/316505.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 out. 2019.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo, Malheiros, 1997. In: GUANABARA, Ricardo. Comissões parlamentares de inquérito: forma de controle da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 3, p. 39-66, maio/jun. 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7636>. Acesso em: 22 set. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NINA, Carlos Homero Vieira. A comissão parlamentar de inquérito nas constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 42, n. 166, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/650/R166-22.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Corrupção e compliance nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 241-272, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/74808/71636>. Acesso em: 09. out. 2019.

PINTO, Laurena Silva. **A corrupção como entrave ao desenvolvimento: análise dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) de fiscalização em municípios maranhenses entre 2012 e 2013**. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014. Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/1118/1/LaurenaPinto.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

RAMINA, Larissa. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2009.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Compliance e lei anticorrupção nas empresas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 52, n. 20, jan./mar. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf. Acesso em: 03 nov. 2019.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. 2018. 317 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4282318/mod_resource/content/0/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20-%20FERNANDA%20SCHRAMM%20%28ler%20pag.%20171%20a%20235%29.pdf. Acesso em: 04 nov. 2019.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social e controle interno. *In*: BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo (coord.). **Controle interno: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 55-74.

SOBRINHO, Jorge Hage. **Plano nacional de integridade, transparência e combate a corrupção**. [Brasília, DF, 2014]. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2017/09/REVISADO-TEXTO-BASE-PLANO-INTEGRIDADE-ETHOS-5a-VERS%C3%83O-FORMATADO-ALTERNATIVA-POR-TEMAS-4a-Revis%C3%A3o-setembro-RR-Rev-Ethos-limpo.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

SOUZA, Jorge Munhós de. Responsabilização Administrativa na Lei Anticorrupção. GIOVANINI, Wagner. Compliance: a excelência na prática. *In*: SOUZA, Jorge Munhós; QUEIROZ, Ronaldo de Pinheiro (orgs.). **Lei anticorrupção e temas de compliance**. 2. ed. rev., amp. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.