



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

OS IMPACTOS SOCIAIS DOS CRIMES COMETIDOS  
NAS LICITAÇÕES BRASILEIRAS

Érika Prado Di Benedetto Zambrotti Pinto

Rio de Janeiro  
2021

ÉRIKA PRADO DI BENEDETTO ZAMBROTTI PINTO

OS IMPACTOS SOCIAIS DOS CRIMES COMETIDOS  
NAS LICITAÇÕES BRASILEIRAS

Artigo científico apresentado como exigência  
de conclusão de Curso de Pós- Graduação  
*Lato Sensu* da Escola da Magistratura do  
Estado do Rio de Janeiro. Professores  
Orientadores:

Mônica C. F. Areal  
Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2021

## OS IMPACTOS SOCIAIS DOS CRIMES COMETIDOS NAS LICITAÇÕES BRASILEIRAS

Érika Prado Di Benedetto Zambrotti Pinto

Graduada pelo Centro Universitário La Salle do  
Rio de Janeiro (Unilasalle-RJ). Advogada.

**Resumo** – a realização de licitação é uma forma de o Estado selecionar a melhor proposta para a consecução de suas atividades, como serviços, obras, compras e concessões. Tal procedimento recai sobre áreas estruturais da sociedade; logo, a execução de um procedimento transparente, adequado e honesto é essencial para a formação de um país melhor. Ocorre que, no Brasil, existem diversas intercorrências nos procedimentos licitatórios, as quais prejudicam gravemente o desenvolvimento do país. A presente pesquisa busca abordar os problemas sociais decorrentes dos crimes cometidos nas licitações, a partir de considerações acerca da forma e da intensidade que ocorrem na realidade brasileira e da medida em que prejudicam a evolução do país. Assim, discute-se, principalmente, o alcance das malversações de recursos públicos no atendimento das carências da sociedade, como nos setores da saúde e da educação, defendendo, dessa forma, a necessidade de se atribuir a devida relevância ao tema.

**Palavras-chave** – Licitação. Crimes. Prejuízos. Repercussão. Sociedade. Mudança.

**Sumário** – Introdução. 1. Os aspectos relativos à incidência dos crimes na realidade brasileira. 2. O grau de prejudicialidade dos delitos no desenvolvimento da sociedade. 3. A essencialidade de mudança no tratamento atribuído à questão. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute as repercussões dos crimes cometidos durante as licitações realizadas pela Administração Pública no território brasileiro. Com isso, busca-se demonstrar que tais infrações penais acarretam danos severos ao Brasil, atingindo áreas primordiais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

As licitações são realizadas para a efetivação de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações. Assim, grande parte da atuação estatal está ligada a esse instituto, que representa um meio de manutenção do funcionamento da máquina pública.

No entanto, é recorrente o cometimento de crimes na realização de licitações, sendo possível afirmar que o desvirtuamento dos princípios e dos objetivos do processo licitatório é uma realidade no Brasil. De fato, rotineiramente são noticiadas violações aos dispositivos legais perpetradas pelos agentes públicos e privados.

Há muitas irregularidades antes, durante e após a realização do certame. Diante disso, o tema se torna relevante tendo em vista que a implementação de diversos serviços essenciais

depende de licitação. Faz-se necessário analisar, portanto, a medida em que os crimes interferem no desenvolvimento social.

Sendo assim, o tema trabalhado se justifica considerando que o descumprimento dos preceitos legais afeta diretamente a sociedade, influenciando de forma expressiva no desempenho da atividade estatal e, conseqüentemente, privando os cidadãos de seus direitos básicos.

Dessa forma, o primeiro capítulo analisa os aspectos relativos à incidência dos crimes na realidade brasileira. É demonstrado quais são os crimes, bem como são dados exemplos de suas aplicações práticas, inclusive, com as alterações realizadas pela Lei nº 14.133/2021. Da mesma forma, são apontados casos reais envolvendo delitos cometidos durante o procedimento licitatório.

Já o segundo capítulo aponta o grau de prejudicialidade dos delitos no desenvolvimento da sociedade, a partir da afirmação de que os crimes cometidos interferem direta e negativamente no fornecimento de serviços básicos à população, a qual se mostra privada de serviços eficientes que garantam seus direitos fundamentais. Igualmente, são tratadas as influências negativas das infrações no comportamento dos cidadãos, demonstrando que tais crimes estimulam um sentimento de desesperança no brasileiro.

Finalmente, o terceiro capítulo aborda o tratamento da questão na atualidade, apresentando algumas mudanças na punição dos crimes produzidas pela nova Lei de Licitações e Contratos, mas, apesar disso, defendendo que ainda são necessárias outras transformações, especialmente em relação à participação social, à transparência do procedimento, à publicidade da execução dos contratos e à fiscalização dos ilícitos.

No que tange à metodologia, a pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético dedutivo, uma vez que foram elaboradas conjecturas, as quais serão comprovadas ou rejeitadas de forma argumentativa ao longo do trabalho. Ademais, possui caráter qualitativo, pois busca entender e interpretar os fatos que influem no ordenamento jurídico e na sociedade, notadamente aqueles fatos relacionados aos crimes no âmbito da licitação.

O caráter bibliográfico também está presente nessa pesquisa, visto que foram utilizados livros, leis, notícias, julgados, dados estatísticos e matérias jornalísticas para defender a tese apresentada e analisar a relevância do tema para a sociedade brasileira.

## 1. OS ASPECTOS RELATIVOS À INCIDÊNCIA DOS CRIMES NA REALIDADE BRASILEIRA

Apesar da falta de consenso em relação a uma definição específica, em um conceito geral, a corrupção pode ser entendida como o desvirtuamento de condutas éticas, a prática de condutas ilegais ou a violação de premissas morais necessárias ao bom convívio social. Certo é que esse é um problema extremamente prejudicial para a coletividade e afeta milhares de vidas em todo o mundo.

Dentre 180 países, o Brasil ocupa a 94ª posição no Índice de Percepção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional em 2020, patamar esse considerado “muito ruim” pela entidade<sup>1</sup>. Em 2021, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) verificou retrocessos no combate à corrupção e tomou uma decisão nunca antes tomada: criar um grupo permanente especialmente destinado para monitorar o assunto no Brasil<sup>2</sup>.

Dessa forma, é indiscutível que a corrupção é um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento brasileiro e uma de suas manifestações visíveis ocorre nos procedimentos licitatórios. A licitação é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona a melhor proposta entre as oferecidas pelos interessados, com dois objetivos: a celebração de contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico<sup>3</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) estabelece a obrigatoriedade da licitação em seu art. 37, XXI<sup>4</sup>, determinando que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Assim, somente em casos especificados e previstos em lei que a licitação não será obrigatória.

Até abril de 2021, a Lei nº 8.666/1993 era a norma geral sobre licitações e contratos, nela estavam presentes os regramentos e as diretrizes necessárias para a realização da licitação, sendo considerada uma norma básica sobre o assunto, embora existissem outras leis que tratavam sobre

---

<sup>1</sup> TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Percepção da Corrupção 2020*. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

<sup>2</sup> BBC NEWS. *OCDE adota medida inédita contra o Brasil após sinais de retrocesso no combate à corrupção no país*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56406033>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 244.

<sup>4</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 out. 2020.

o tema.

Entretanto, em 01/04/2021, entrou em vigor a Lei nº 14.113/2021, que é a nova norma geral aplicável para a administração direta, autárquica e fundacional. As disposições da Lei nº 8.666/1993 só serão revogadas após dois anos da publicação da nova lei, durante esse período as duas normas irão coexistir. Todavia, no que tange às normas penais, as disposições previstas na Lei nº 8.666/1993 foram revogadas de imediato, de acordo com o art. 193 da nova lei<sup>5</sup>.

Na Lei nº 8.666/1993, nos arts. 89 a 98, estavam previstos os crimes que poderiam ser cometidos durante o procedimento licitatório<sup>6</sup>. Ocorre que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos acrescentou o Capítulo II-B, ao Título XI, da Parte Especial do Código Penal. Assim, os crimes cometidos no campo das licitações passaram a ter previsão diretamente no Código Penal, nos arts. 337-E a 337-P<sup>7</sup>.

Dentre os crimes previstos, cita-se: contratação direta fora das hipóteses legais (art. 337-E); frustração do caráter competitivo da licitação (art. 337-F); modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (art. 337-H); fraude em licitação ou contrato (art. 337-L);

São inúmeras as formas desses delitos se efetivarem na prática. A fim de ilustrar tais possibilidades, cabe destacar alguns dos meios utilizados para a execução das infrações penais.

O primeiro exemplo se dá quando o orçamento apresentado pelo licitante é superfaturado, mediante prévio ajuste entre agentes públicos e empresas participantes, hipótese em que a proposta pode aparentar vantagem, mas, na verdade, foi fixada em valor acima da média de mercado, fazendo com que a administração pague um valor mais caro pelo serviço ou produto prestado<sup>8</sup>.

Outra forma recorrente é a contratação de um produto ou serviço que não possui utilidade pública ou não visa atender ao interesse público, assim como a contratação de objetos em quantidades além das necessárias. Ainda, também existe a hipótese em que os contratos são celebrados para acobertar o desvio de verba pública, em que se contrata com empresas que não existem um serviço cuja existência é difícil de ser apurada<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei nº 14.133*, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2021.

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2021.

<sup>7</sup> BRASIL. *Decreto-lei nº 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2021.

<sup>8</sup> MPSP. *Fraudes em Licitações e Contratos*. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha\\_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#cap4\\_1](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#cap4_1)>. Acesso em: 26 mar. 2021.

<sup>9</sup> Ibid.

Do mesmo modo, é possível destacar os casos em que a licitação é dispensada ou considerada inexigível de forma ilícita, um exemplo disso ocorre quando o agente cria, simula ou prolonga os efeitos de uma situação de emergência para justificar a dispensa da licitação e contratar diretamente com empresa da vontade do administrador público<sup>10</sup>.

Em uma abordagem concreta, vale ressaltar a questão da pandemia COVID-19, temática sobre a qual recaiu a atenção da Controladoria Geral da União (CGU), que alertou para o aumento nas tentativas de fraudes em licitações em todo o país durante esse período<sup>11</sup>.

No Rio de Janeiro, foi empenhado cerca de um bilhão de reais para os contratos emergenciais, valores que seriam destinados para compra de respiradores, máscaras, testes rápidos e construção de hospitais de campanha, de acordo com o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ)<sup>12</sup>. Em relação à esse período, o governador do Estado, Wilson Witzel, foi afastado do cargo por investigações sobre irregularidades em contratações, assim como por fraudes em processos de licitação. Segundo a Procuradoria-Geral da República (PGR), o governo estabeleceu esquema de propina para a contratação emergencial e para a liberação de pagamentos a organizações sociais<sup>13</sup>.

Por outro aspecto, a área da educação também é bastante prejudicada pelas irregularidades na licitação. Em uma investigação do Ministério Público Federal (MPF), da Polícia Federal (PF) e da Controladoria Geral da União (CGU/RJ), na Baixada Fluminense, foi apurado que os desvios poderiam chegar a mais de vinte milhões, assim como foram contabilizadas oitenta licitações com suspeitas de fraude. As irregularidades ocorreram na compra de uniformes escolares, materiais de papelaria e gêneros alimentícios. Nessa investigação, concluiu-se que algumas empresas eram criadas apenas com o objetivo de fraudar as licitações<sup>14</sup>.

Ainda, no Rio de Janeiro, somente no que tange à merenda escolar, foi descoberto um esquema que movimentou cinquenta milhões de reais, em que os preços eram forjados para vencer as licitações, os produtos eram superfaturados e, em alguns casos, o serviço não era sequer

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> SENADO NOTÍCIAS. *CGU alerta para aumento nas tentativas de fraudes em licitações na pandemia*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/07/cgu-alerta-para-aumento-nas-tentativas-de-fraudes-em-licitacoes-na-pandemia>> Acesso em: 05 out. 2020.

<sup>12</sup> CNN BRASIL. *MP do Rio investiga administrativamente governador Witzel por fraudes na Saúde*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/06/30/mp-do-rio-investiga-administrativamente-governador-witzel-por-fraudes-na-saude>>. Acesso em: 05 out. 2020.

<sup>13</sup> G1. *Afastamento de Wilson Witzel: entenda*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/08/28/afastamento-de-wilson-witzel-entenda.ghtml>> Acesso em: 05 out. 2020.

<sup>14</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Operação no Rio investiga fraudes em licitações na educação*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-04/operacao-no-rio-investiga-fraudes-em-licitacoes-na-educacao>> Acesso em: 07 out. 2020.

prestado<sup>15</sup>.

Portanto, no Brasil, as ilegalidades cometidas no processo licitatório são recorrentes. Conforme demonstrado acima, a imprensa diariamente publica matérias acerca de agentes que foram descobertos desvirtuando os propósitos da lei. Tais irregularidades ocorrem nas mais diversas áreas, sendo demonstrados apenas alguns exemplos em áreas tão essenciais como saúde e educação.

Com isso, é possível perceber que os ilícitos nas licitações têm impactos profundos nos serviços básicos prestados à população e as consequências são desastrosas. Quando os serviços públicos não são equipados com os aparatos necessários para o seu funcionamento regular e há gastos indevidos com o dinheiro público, a sociedade sofre com um Estado incapaz de resguardar os direitos fundamentais de seus cidadãos e de lhes proporcionar uma vida digna.

## 2. O GRAU DE PREJUDICIALIDADE DOS DELITOS NO DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE

Como demonstrado, há grande incidência do cometimento de infrações penais durante o desenvolvimento do procedimento licitatório. Diante disso, a questão que merece análise é em que medida tais delitos influenciam no desenvolvimento da sociedade.

A administração pública utiliza das licitações para fornecer diversos serviços básicos à população. Quando ocorre uma fraude nesse processo, os recursos que seriam empregados para promover o bem-estar dos cidadãos são redirecionados para atender aos anseios pessoais do agente do crime, ou seja, as necessidades sociais não conseguem ser plenamente supridas.

Os crimes cometidos no âmbito das licitações muitas vezes são subestimados, o que impede que se enxergue a real prejudicialidade dessa conduta para o país. O caráter extremamente burocrático da licitação pode fazer com que muitos acreditem que a violação do trâmite legal se resume meramente a questões econômicas/procedimentais e isso não importaria em grandes impactos para a sociedade.

Todavia, é justamente o contrário: por a licitação envolver a própria atuação da administração pública na concretização de sua função de gestão da sociedade, os ilícitos praticados

---

<sup>15</sup> G1. *Empresas investigadas por fraude na merenda não entregavam alimentos, diz MPRJ*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/26/empresas-investigadas-por-fraude-na-merenda-do-estado-nem-sequer-entregavam-alimentos-diz-mprij.ghtml>> Acesso em: 07 out. 2020.

acabam interferindo em toda a manutenção do país. Isso se dá porque os crimes podem recair sobre muitas áreas estratégicas para a formação de uma sociedade melhor, tais como: saúde, educação, lazer, infraestrutura de estradas e de órgãos públicos, alimentação nas escolas e nos presídios, segurança pública, entre muitos outros aspectos.

Apenas a título de exemplo, destaca-se o art. 6º da CRFB/1988<sup>16</sup>, que determina que são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Todos esses são direitos que devem ser assegurados pelo Estado.

Quando há irregularidades no processo licitatório, resta prejudicada a competição justa entre os concorrentes. Assim, a sociedade perde a oportunidade de contratação de um serviço ou de materiais de fato eficientes. Os serviços e os equipamentos contratados acabam sendo de má qualidade ou até mesmo inexistentes, caso em que se contrata algum produto, por exemplo, mas ele nunca é entregue. Vende-se mercadorias falsas ou deterioradas, entrega-se uma mercadoria por outra ou altera-se a substância das mercadorias fornecidas.

Dessa forma, o serviço prestado é insuficiente para atender às diversas demandas da população, bem como não atende a economicidade necessária, pois os recursos são utilizados de maneira irresponsável, tornando os gastos muito maiores que o necessário.

Como os recursos para a efetivação de todos os direitos assegurados constitucionalmente já são bastante limitados, tendo em vista a grande quantidade de áreas de atuação estatal, quando acontecem as malversações do dinheiro público, tais recursos se tornam ainda mais exíguos, fazendo com que muitas demandas sequer sejam atendidas.

Para demonstrar a necessidade de avanço social do país, destaca-se o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2020, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O Brasil ocupa a posição 84ª entre as 189 nações analisadas<sup>17</sup>. Tal relatório analisa três dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): saúde, educação e renda, pontos essenciais para a efetivação de uma vida digna.

Em ranking global elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil ocupou a 60ª posição entre 76 países estudados em relação à

---

<sup>16</sup> BRASIL, op. cit., nota 4.

<sup>17</sup> PNUD. *PNUD faz lançamento nacional do Relatório de Desenvolvimento Humano 2020*. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/pnud-faz-lancamento-nacional-do-relatorio-de-desenvolvimento-hum.html>> Acesso em: 12 mar. 2021.

qualidade da educação<sup>18</sup>. Ainda, de acordo com dados fornecidos pelo Instituto Trata Brasil, quase cem milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto e cerca de 13 milhões de crianças e adolescentes não têm acesso ao saneamento básico<sup>19</sup>.

Tudo isso enquanto o Brasil ocupa a 12ª posição nas maiores economias do mundo<sup>20</sup>. Apesar de já ter ocupado espaço entre as dez maiores economias, o Brasil continua posicionado entre países com condições financeiras capazes de proporcionar aos seus cidadãos melhor qualidade de vida do que a que é oferecida.

Dessa forma, percebe-se que o Brasil ainda precisa enfrentar um longo processo de desenvolvimento para atender às necessidades básicas da população e suprir suas deficiências em aspectos relacionados aos direitos acima mencionados. Para que isso ocorra, todos os recursos disponíveis devem ser utilizados para esse objetivo, o que exclui qualquer espaço para a ocorrência de crimes que envolvam dinheiro público.

Um exemplo claro de impacto negativo, é a questão da pandemia COVID-19 vivenciada pelo mundo. No contexto brasileiro, é lamentável a ausência de leitos de UTI e a falta de estrutura para o tratamento adequado da doença<sup>21</sup>, enquanto as fraudes nas licitações continuam acontecendo mesmo diante dessa triste realidade.

A gravidade das infrações cometidas no processo de licitação não se dá somente pela conduta em si, mas, principalmente, pelos efeitos que tal prática provoca. Além de racionar os já limitados recursos da administração pública, impedindo o acesso a direitos básicos, tais crimes também introduzem no brasileiro um sentimento de desesperança com o progresso do país.

De fato, com a ausência de condições básicas para uma vida digna, assim como com a recorrência de serviços que não funcionam, obras que não terminam e desvios de recursos públicos, o cidadão desenvolve um sentimento de descrédito nas instituições estatais e, em muitas vezes, aceita essa realidade como natural, nutrindo um estado de alienação e apatia.

---

<sup>18</sup> FORBES. *Brasil aparece em 60º em ranking de educação*. Disponível em: <<https://forbes.com.br/negocios/2015/05/brasil-aparece-em-60o-em-ranking-de-educacao/>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

<sup>19</sup> TRATA BRASIL. *Esgoto*. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

<sup>20</sup> G1. *Brasil sai de lista das 10 maiores economias do mundo e cai para a 12ª posição, aponta ranking*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/brasil-sai-de-lista-das-10-maiores-economias-do-mundo-e-cai-para-a-12a-posicao-aponta-ranking.ghtml>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

<sup>21</sup> G1. *Sem leitos de UTI para Covid na rede pública, dobra na Justiça o número de pedidos por vagas em hospitais do RJ*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/12/07/sem-leitos-de-uti-para-covid-na-rede-publica-dobra-na-justica-o-numero-de-pedidos-por-vagas-em-hospitais-do-rj.ghtml>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

Todo esse cenário de desordem social também contribui para a construção do chamado “jeitinho brasileiro”, que, em sua perspectiva negativa, consiste na forma de comportamento de algumas pessoas que se colocam acima das normas aplicáveis para todos, a fim de obter alguma vantagem ou solucionar algum problema pessoal por meios ilícitos.

Ao tratar o tema “jeitinho brasileiro”, Barroso<sup>22</sup> assevera que a facilidade para quebrar regras sociais, em um passo, transforma-se em violação direta e aberta da lei, começando com pequenas fraudes, como o atestado médico falso e resultando em corrupções maiores, como o caso de pagamento de propina para vencer a licitação.

Sendo assim, o que ocorre é um efeito circular: as infrações cometidas no âmbito das licitações geram um abalo na organização social, que, por sua vez, propicia a prática de crimes, inclusive, aqueles praticados nos processos licitatórios. Logo, há um encadeamento de influências negativas no comportamento do cidadão que decide estabelecer um conjunto de regras próprias, desconsiderando a vivência em sociedade.

Dessa maneira, é perceptível a influência prejudicial de tais infrações penais na sociedade brasileira. As violações aos dispositivos legais que tratam do processo licitatório desrespeitam, indiretamente, diversos direitos fundamentais dos indivíduos e muitos valores sociais, principalmente, a dignidade da pessoa humana, que é identificada como o valor intrínseco de todos os seres humanos e como um valor comunitário (observando-se um ideal de vida boa)<sup>23</sup>.

Diante disso, faz-se necessária a conscientização sobre esse tema e a mudança no que tange ao tratamento do assunto.

### 3. A ESSENCIALIDADE DE MUDANÇA NO TRATAMENTO ATRIBUÍDO À QUESTÃO

Ante a grande incidência de ilícitos penais nas licitações brasileiras e suas nefastas consequências, fica claro que a questão precisa ser abordada de forma apropriada e os crimes devem ser punidos de maneira efetiva.

A Lei nº 8.666/1993 previa as infrações penais e a respectiva punição; o agente infrator era punido com pena privativa de liberdade, na modalidade detenção, em que o regime prisional

---

<sup>22</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Ética e jeitinho brasileiro*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RobertoBarroso/ArtigosJornais/1120331.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

<sup>23</sup> Idem. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 152.

imposto poderia ser semiaberto ou aberto. A maior pena prevista era de 3 a 6 anos, enquanto que a mais baixa era de 6 meses a 2 anos, todas acompanhadas de multa.

Com a recente mudança legislativa, realizada pela Lei nº 14.133/2021, a transferência dos crimes antes previstos na Lei nº 8.666/1993 para o Código Penal foi uma grande novidade. A partir da nova legislação, também houve aumento na pena de alguns delitos. Assim, os crimes de contratação direta ilegal, frustração do caráter competitivo de licitação, modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo e fraude em licitação ou contrato passaram a ter pena de 4 a 8 anos, e multa. Além disso, na maior parte dos crimes previstos a pena passou a ser de reclusão, em que o regime prisional pode ser fechado, semiaberto ou aberto.

Sendo assim, nota-se que houve um acertado endurecimento na punição de tais infrações penais, tendo em vista a relevância dos bens jurídicos tutelados e as graves consequências que esses crimes causam na sociedade.

Ao escrever sobre o direito, Rudolph Von Ihering<sup>24</sup> assevera que:

O direito não é uma ideia lógica, porém ideia de força; é a razão porque a justiça, que sustenta em uma das mãos a balança em que pesa o direito, empunha na outra a espada que serve para fazê-lo valor. A espada sem a balança é a força bruta, a balança sem a espada é o direito impotente; completam-se mutuamente: e, na realidade, o direito só reina quando a força dispendida pela justiça para empunhar a espada corresponde à habilidade que emprega em manejar a balança.

Logo, não se pretende pregar um punitivismo exarcebado, mas também não se pode tolerar a existência de um direito impotente. É preciso equilíbrio entre balança e espada. Nesse sentido, a mudança legislativa foi necessária para a melhor adequação da punição desses crimes no sistema jurídico, pois, anteriormente, crimes que não possuíam a mesma abrangência eram punidos de forma mais gravosa, como o furto qualificado, por exemplo.

Todavia, não basta a previsão em abstrato de infrações penais com a cominação de uma pena elevada, é preciso buscar, na prática, formas para que os atos considerados crimes sejam efetivamente averiguados, investigados e levados ao judiciário para que sejam punidos de forma justa.

Os crimes praticados no âmbito da licitação podem ser classificados como crimes de colarinho branco. Tal expressão foi cunhada por Edwin Sutherland, em 1940, contrapondo teorias criminológicas da época que relacionavam a prática de crimes às classes mais baixas da população. O autor mencionado defendeu que os criminosos de classes mais altas são tratados de forma

---

<sup>24</sup> IHERING, Rudolf von. *A Luta pelo Direito*. Cidade: Montecristo, 2020 (e-book).

diferente dos demais e, conseqüentemente, não são considerados como verdadeiros criminosos e não são punidos da mesma forma, ou seja, são detentores de uma posição privilegiada perante a lei<sup>25</sup>.

Nos dias atuais, continua evidente a criminalização em massa das pessoas com menores condições financeiras, dado que os crimes que mais prendem são: tráfico, roubo e homicídio<sup>26</sup>. Já os crimes de colarinho branco dificilmente aparecem nessas estatísticas, apesar de serem praticados reiteradamente e possuírem conseqüências graves para a sociedade, conseqüências essas que podem ser consideradas, até mesmo, piores que as dos demais crimes, pois atingem um número muito maior de pessoas e recaem sobre áreas estruturais da sociedade, como: saúde, educação, segurança, moradia e alimentação.

Além da pena privativa de liberdade, outro importante desdobramento da punição é a perda do cargo, emprego, função ou mandato eletivo ocupado pelo agente público. A Lei nº 8.666/1993 previa tal hipótese no art. 83<sup>27</sup>, entretanto, o referido artigo não foi replicado pela nova lei, mas esse efeito extrapenal da condenação ainda subsiste, pois o próprio Código Penal trata sobre ele em seu art. 92, inciso I<sup>28</sup>.

Como a perda não é automática, é indispensável que a decisão condenatória motive concretamente a necessidade de afastamento. Portanto, é imprescindível a atuação diligente dos magistrados para a aplicação na prática deste mecanismo, visto que é uma forma importante de inibir comportamentos semelhantes e de fazer cessar a conduta criminosa.

A devolução de eventual valor obtido com a prática da infração também é fundamental, sendo esse um efeito da condenação previsto no Código Penal e uma importante forma de recuperação da administração pública diante do prejuízo sofrido. Ademais, o art. 91-A do Código Penal<sup>29</sup>, incluído pelo pacote anticrime (Lei nº 13.964/2019), prevê a possibilidade de perda de bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com seu rendimento lícito, para crimes em que a pena máxima seja superior a 6 anos de reclusão.

---

<sup>25</sup> SUTHERLAND, Edwin H., *A Criminalidade de Colarinho Branco*. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/redppc/article/view/56251/33980>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

<sup>26</sup> BRASIL. Governo Federal. *Há 726.712 pessoas presas no Brasil*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

<sup>27</sup> BRASIL, op. cit., nota 6.

<sup>28</sup> BRASIL, op. cit., nota 7.

<sup>29</sup> Ibid.

Ainda, é possível o ajuizamento da ação cível de improbidade administrativa como consequência dos ilícitos, quando a conduta do agente gera enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação aos princípios que regem a administração pública. De acordo com a Constituição Federal (art. 37, §4º)<sup>30</sup>, os atos de improbidade importarão a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Segundo o STJ<sup>31</sup>, frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, mesmo que tal prejuízo não possa ser quantificado economicamente, sendo o prejuízo presumido nesses casos.

Diante disso, é essencial que a fiscalização dos procedimentos licitatórios seja fortalecida, pois as medidas acima citadas só poderão ser implementadas caso se tenha conhecimento das infrações cometidas. A intensificação da fiscalização pode ocorrer por meio da criação de mais órgãos fiscalizatórios pelo próprio Estado, bem como a partir da atuação efetiva da própria sociedade civil.

De fato, é primordial a participação da sociedade nessa questão. Para isso, primeiramente, faz-se necessária uma conscientização geral sobre a importância da participação política. Cada pessoa deve fazer a sua parte e se informar sobre os acontecimentos, as investigações, os agentes envolvidos, assim como incentivar outras pessoas, da mesma forma, a se informarem sobre o tema.

Igualmente, é preciso exigir das autoridades públicas comportamento apropriado e compatível com o cargo que exerçam. Aquele agente político que se envolve com crimes nas licitações deve ser identificado e não mais eleito. Os agentes públicos devem ser denunciados para autoridades policiais, ministério público e corregedoria dos próprios órgãos quando houver indícios de prática de delitos.

Além de tudo que foi mencionado, para assegurar a participação social, é fundamental que o Estado se comprometa com a transparência das contas públicas e a facilidade de acesso, uma vez que não basta uma “transparência formal”, ou seja, a criação de um meio de difícil acesso, que apresenta diversos empecilhos ou informações incompletas.

Faz-se necessária a criação de mecanismos, inclusive em sistemas eletrônicos, que sejam

---

<sup>30</sup> BRASIL, op. cit., nota 4.

<sup>31</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *A dispensa indevida de licitação ocasiona prejuízo ao erário in re ipsa*. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1ecfb463472ec9115b10c292ef8bc986>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

fáceis, simples e acessíveis a todos, a fim de que a população tenha acesso às informações de gastos com licitações, de serviços contratados, de produtos comprados e de obras realizadas. Nesse sentido, uma importante inovação, trazida pela nova Lei de Licitações e Contratos, foi a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), visando conferir maior transparência ao procedimento. Contudo, até o presente momento, o PNCP ainda não foi disponibilizado.

Posto isso, verifica-se que há instrumentos jurídicos capazes de oferecer uma resposta estatal apropriada para os crimes cometidos, mas é preciso, principalmente, que haja interesse na mudança. Não se pode afirmar que é simples modificar o tratamento conferido à questão, mas os mecanismos que podem ser utilizados são conhecidos; basta, então, a movimentação do Estado e da sociedade para lutar pelo processo licitatório transparente e adequado.

## CONCLUSÃO

À vista do que foi apresentado, o presente trabalho verificou que a corrupção é um sério problema existente na realidade brasileira e uma de suas formas de manifestação se dá nos procedimentos licitatórios realizados pela administração pública.

Os crimes praticados nesse contexto, atualmente previstos no Código Penal por força da Lei nº 14.133/2021, podem acontecer das mais variadas formas, mas têm em comum o resultado danoso para a sociedade.

Com efeito, os casos concretos apresentados na pesquisa, por meio de notícias jornalísticas, confirmaram os efeitos negativos destas infrações penais. A título de exemplo de fatos reais, demonstrou-se que áreas essenciais como saúde e educação são gravemente atingidas pelas condutas delituosas, tendo em vista o desvio de quantias milionárias e a inexistência de prestação de um serviço adequado, ou, até mesmo, a inexistência total de prestação do serviço.

Nesse sentido, constatou-se que a recorrência de tais crimes na realidade brasileira prejudica de forma grave o país. Isso porque o Brasil ainda possui um longo caminho a ser percorrido no que tange ao oferecimento de melhor qualidade de vida à sua população.

Buscou-se sustentar que os referidos crimes não devem ser subestimados e reduzidos a questões meramente burocráticas e procedimentais, a partir da demonstração das consequências relevantes e catastróficas de sua prática.

Dessa forma, concluiu-se que a grande prejudicialidade destes delitos se dá, primeiramente,

com o desperdício e o desvio de recursos públicos, fazendo com que áreas essenciais fiquem defasadas, sem investimento, sem materiais e sem estrutura.

Além disso, verificou-se que tais crimes são muito prejudiciais por abalarem a confiança das pessoas nas instituições estatais, colaborando com a criação de um ambiente de desordem social, o que desmotiva o cidadão comum de cumprir com as regras estabelecidas pelo poder público e a todos impostas.

Diante do cenário exposto ao longo do trabalho, provou-se que existem, no ordenamento jurídico brasileiro, meios capazes de punição e de prevenção destinados a interromper o avanço do cometimento de tais ilicitudes. Todavia, é preciso melhorar a forma de fiscalização e a participação da sociedade em tal questão.

Assim, a pesquisa buscou atestar a necessidade de engajamento de todos os integrantes da sociedade na persecução de um procedimento licitatório mais transparente e honesto. Como consequência disso, existirão escolas e hospitais aparelhados com materiais adequados, estudantes com alimentação de qualidade fornecida pelo Estado, assistência aos desamparados e obras públicas realizadas de forma mais eficiente possível, ou seja, as condições básicas para uma vida digna seriam, de fato, garantidas pelo Poder Público.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Operação no Rio investiga fraudes em licitações na educação*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-04/operacao-no-rio-investiga-fraudes-em-licitacoes-na-educacao>> Acesso em: 07 out. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Ética e jeitinho brasileiro*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RobertoBarroso/ArtigosJornais/1120331.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BBC NEWS. *OCDE adota medida inédita contra o Brasil após sinais de retrocesso no combate à corrupção no país*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56406033>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 out. 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 14.133*, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. *Há 726.712 pessoas presas no Brasil*. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CNN BRASIL. *MP do Rio investiga administrativamente governador Witzel por fraudes na Saúde*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/06/30/mp-do-rio-investiga-administrativamente-governador-witzel-por-fraudes-na-saude>>. Acesso em: 05 out. 2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *A dispensa indevida de licitação ocasiona prejuízo ao erário in re ipsa*. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1ecfb463472ec9115b10c292ef8bc986>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FORBES. *Brasil aparece em 60º em ranking de educação*. Disponível em: <<https://forbes.com.br/negocios/2015/05/brasil-aparece-em-60o-em-ranking-de-educacao/>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

G1. *Sem leitos de UTI para Covid na rede pública, dobra na Justiça o número de pedidos por vagas em hospitais do RJ*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/12/07/sem-leitos-de-uti-para-covid-na-rede-publica-dobra-na-justica-o-numero-de-pedidos-por-vagas-em-hospitais-do-rj.ghtml>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. *Brasil sai de lista das 10 maiores economias do mundo e cai para a 12ª posição, aponta ranking*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/brasil-sai-de-lista-das-10-maiores-economias-do-mundo-e-cai-para-a-12a-posicao-aponta-ranking.ghtml>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

IHERING, Rudolf von. *A Luta pelo Direito*. Montecristo Editora, 2020, posição 143. E-book Kindle.

MPSP. *Fraudes em Licitações e Contratos*. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha\\_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#cap4\\_1](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#cap4_1)>. Acesso em: 26 mar. 2021.

PNUD. *PNUD faz lançamento nacional do Relatório de Desenvolvimento Humano 2020*. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/pnud-faz-lancamento-nacional-do-relatorio-de-desenvolvimento-hum.html>> Acesso em: 12 mar. 2021.

SENADO NOTÍCIAS. *CGU alerta para aumento nas tentativas de fraudes em licitações na pandemia*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/07/cgu-alerta-para-aumento-nas-tentativas-de-fraudes-em-licitacoes-na-pandemia>> Acesso em: 05 out. 2020.

SUTHERLAND, Edwin H., *A Criminalidade de Colarinho Branco*. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/redppc/article/view/56251/33980>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Percepção da Corrupção 2020*. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

TRATA BRASIL. *Esgoto*. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>>. Acesso em: 13 mar. 2021.