

QUAL O BEM JURÍDICO PENAL PROTEGIDO NO ÂMBITO DOS CRIMES DE LICITAÇÕES NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO? ¹

Rogério Gesta Leal²
Caroline Fockink Ritt³

RESUMO:

Pretende-se neste artigo fazer uma preliminar e genérica abordagem de como as ciências penais tratam do tema das licitações públicas a partir do conceito de bem jurídico penal e como isto se projeta para o âmbito do combate à corrupção, levando em conta que este fenômeno tem contaminado tanto iniciativas públicas como privadas de relações negociais, tanto na elaboração como na execução de contratos públicos, e até mesmo antes do processo licitatório. Além disto, é preciso observar que o controle da corrupção reclama mecanismos eficientes tanto na esfera civil como penal, principalmente tendo como objetivo a responsabilização patrimonial dos envolvidos.

PALAVRAS-CHAVES: Bem Jurídico Penal – Licitações Públicas – Corrupção.

ABSTRACT: We intend in this article to make a preliminary and general approach as criminal sciences dealing with the issue of public procurement from the concept of the criminal justice system and how it juts out into the field of anti-corruption, taking into account that this phenomenon is affecting both public and private initiatives to business relationships, both the formulation and execution of public contracts, and even before the bidding process. Moreover, it should be noted that control of corruption complains efficient mechanisms in both the civil and criminal justice spheres, mainly with the objective of asset responsibility of those involved.

KEY-WORDS: Criminal Property – Public Bidding – Corruption.

¹ Este artigo é o resultando de pesquisas feitas junto ao Centro de Direitos Sociais e Políticas Públicas, do Programa de Doutorado e Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, e vinculado ao Diretório de Grupo do CNPQ intitulado *Estado, Administração Pública e Sociedade*, coordenado pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, bem como decorrência de projeto de pesquisa intitulado *PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: causas, conseqüências e tratamentos*.

² Rogério Gesta Leal é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Prof. Titular da UNISC. Professor da UNOESC. Professor Visitante da Università Tùlio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais-REDIR, do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador da Rede de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça nas Universidades brasileiras – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

³ Caroline Fockink Ritt é Mestre em Direito e Professora da UNISC, membro do Grupo de Pesquisa *Estado, Administração Pública e Sociedade*, coordenado pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, bem como pesquisadora do projeto de pesquisa intitulado *PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: causas, conseqüências e tratamentos*.

NOTAS INTRODUTÓRIAS

Neste texto pretende-se tratar do tema do bem jurídico penal tutelado no âmbito dos chamados crimes de licitação no Brasil, em especial os definidos na Lei de Licitações (nº 8.666/93, e suas alterações), a partir da problematização de alguns conceitos estruturantes dispostos nos tipos penais por ela enunciados.

Pretende-se problematizar perifericamente o conceito de bem jurídico penal na contemporaneidade, para então aferir em que medida se pode operar tal conceito no campo das licitações públicas no Brasil.

Combate e controle da corrupção nas licitações públicas evidenciam algumas das formas de garantir a boa gestão pública, principalmente nos aspectos de probidade, moralidade e eficiência de gestão.

1 - O BEM JURÍDICO PENAL ENQUANTO DELIMITADOR DE COMPORTAMENTOS PENALMENTE RELEVANTES DE PROTEÇÃO.

A concretização do modelo de bem jurídico, precisamente o bem jurídico-penal, estabeleceu-se pelo abandono do ponto de partida individual do delito como lesão de um direito subjetivo em favor de uma ampliação a um bem jurídico não necessariamente subjetivo, por meio de progressivo processo de abstração da vítima individual. Este fato se operou ao se conceber a vida ou a propriedade da vítima concreta como objeto de ação, entendendo o bem jurídico “vida” e “propriedade” de modo meramente abstraído e institucionalizado em detrimento da vítima concreta.

Um dos primeiros autores a usar o termo bem jurídico penal foi Karl Binding, positivista, entendendo que o crime seria a lesão a um direito subjetivo do Estado, sendo o bem jurídico aquilo que a lei estabelecesse neste sentido. (REALE JR., Miguel. 2009)

Numa linha mais sociológica-positivista, Von Litz trouxe a compreensão de bens jurídicos como interesses sociais vitais, baseados em circunstâncias sociais concretas – não sendo, pois, meras decorrências do sistema jurídico, mas prévios, decorrentes de contexto social localizado no espaço e no tempo. (HEFENDDEL, 2007, p.39 e seguintes).

A partir dos anos 1920, com o ideário neokantista, abandonou-se o viés liberal do bem jurídico, ressaltando-se a acepção teleológica, interpretando-o a partir do seu fim extraído dos valores comunitários. A partir de Hans Welzel, nos anos 1930, a

delimitação do sistema delitivo não se dá mais ancorada no conceito de bem jurídico, mas no ontologismo finalista, ganhando destaque a consideração do desvalor da ação na análise delitiva. (PRADO, 1997; SILVEIRA, 2003).

Veja-se que, apesar de Welzel não destacar em sua construção teórica o tema do bem jurídico, considera que ele se apresenta como interesse vital da comunidade e do indivíduo, tendo o mérito de ter retomado com o finalismo a centralidade do conteúdo material deste bem, ensejando reflexões que problematizaram a legitimidade da intervenção jurídico-penal.

É no funcionalismo da década de 1970 que este debate sobre bens jurídicos ganha força enquanto concretizações de valores constitucionais relacionados aos Direitos Fundamentais. (TAVARES, 2002.)

A evolução do conceito de dano até a noção de bem jurídico-penal teve por escopo a missão de proteção do indivíduo contra ataques ilegítimos do Estado na esfera da sua liberdade, ou seja, o bem jurídico-penal não só legitima a intervenção do Estado como impõe limites a sua atuação de tutela penal.

O bem jurídico funciona como padrão crítico apontando o que será adequado ou não para o estabelecimento da sanção criminal, em outras palavras trata-se na exata manifestação da subsidiariedade e *ultima ratio* do Direito Penal. Tal função crítica engloba tanto uma perspectiva que se pode chamar de negativo-preventiva (vinculativa do legislador penal, operando como limite a sua atividade legiferante), bem como a perspectiva axiológico-positiva, exaltando a importância protetiva do bem eleito.

Estes bens juridicamente conformados, a começar pela norma constitucional, constituem verdadeiros parâmetros valorativos a serem perseguidos pela República e Sociedade brasileira, revelando-se suficientes para o cumprimento das promessas da modernidade: emancipação, autonomia, liberdade e igualdade do homem, fundadas na sua capacidade de ser no mundo. A isto se encontra atrelados Estado e Sociedade. Porém, este senso comum não tem se revelado suficiente para promovê-los e concretizá-los, porque faltam adesões institucionais e sociais para tal desiderato. Para consegui-la de forma democrática, nada mais aconselhável do que o procedimento de compartilhar, coletivamente, normas e ações a ela voltadas, a começar pelas cognitivas e compreensivas sobre o universo posto ao enfrentamento: interesses comunitários, prioridades públicas, políticas públicas, gestão administrativa,

visando a constituição de pactos semânticos e pragmáticos definidores destas realidades voltados ao consenso e entendimento. (LEAL, 2010)

É a Constituição brasileira de 1988 que, desde seu título primeiro, elenca aqueles parâmetros valorativos fundamentais que pautam a organização do Estado e da Sociedade brasileira, deduzindo como fundamentos da República, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, etc. Essa mesma República tem, como objetivos, a construção de uma Sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Como lembra Bonavides (BONAVIDES, 1998, p. 176), princípios como estes fazem transparecer uma superlegalidade material e se tornam fonte primária do ordenamento. Esses princípios apresentam-se como efetivos valores elegidos pela comunidade política local e, enquanto tais, afiguram-se como a pedra de toque ou critério com que se aferem os conteúdos constitucionais em sua dimensão normativa mais elevada.

Estes elementos normativos é que se afiguram como delineadores de bens jurídicos constitucionais vinculantes, os quais, por sua vez, servirão para os efeitos de densificações formais e materiais negativo-preventivas e axiológico-positivas do bem jurídico penal.

De certa forma, a discussão sobre o bem jurídico penal tem acolhida no que se pode denominar de *Teoria da Imputação Objetiva*, enquanto forma de superação ou abandono de estruturas analíticas ontologistas para o apontamento da responsabilidade penal, em prol da admissão de um método normativo de imputação.

As diferentes construções sobre a imputação objetiva encontram ao menos dois pontos pacíficos na doutrina: o primeiro deriva de ser a imputação objetiva uma construção da escola funcionalista a qual concebe como ponto de partida que o sistema penal deve estar fundado em decisões político-criminais básicas explicitadas ou depreendidas da organização do Estado. (ROXIN, 2008)

Já o segundo marco refere-se à criação de um risco juridicamente desaprovado, segundo Günther Jakobs. Para Jakobs, o crime é ato de infidelidade ao ordenamento jurídico, sendo a sanção resposta de reafirmação da vigência da norma vilipendiada pela prática ilícita. (CALLEGARI, & GIACOMOLLI, 2005)

A verdade é que o conceito de bem jurídico penal ainda é relevante, principalmente tomando-se em conta a importância de se ter parâmetros normativos claros tanto à proteção de interesses individuais, sociais e de Estado (constitucional e infraconstitucionalmente importantes sob o ponto de vista penal), como para estabelecer os limites de intervenção pública para fins de restrição da liberdade pela via da criminalização.

Esta é a compreensão de Hassemer e Muñoz Conde, ao sustentarem que a idéia de bem jurídico conduz a uma política criminal racional, eis que o legislador penal deve medir suas decisões com critérios justos e claros, utilizando-os ao mesmo tempo para sua justificação e crítica. Tudo que não tenha a ver com a proteção do bem jurídico penal demarcado deve ser excluído do âmbito da proteção do Direito Penal. (FARIA COSTA, 2005)

A partir destas brevíssimas reflexões se pode perguntar qual a demarcação que o sistema jurídico brasileiro faz do bem jurídico penal no âmbito da contratação pública e de seus certames eletivos? É o que passo a fazer.

2 - QUAL O BEM JURÍDICO QUE O DIREITO PENAL QUER POTEGER NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS?

Para responder esta pergunta é preciso que se tenha claro como este sistema regula a matéria sob comento em geral, o que vem posto já nos termos do art.37, XXI, da Constituição de 1988 (CF/88), ao determinar que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei.

Por outro lado, o art. 3º, *caput*, da Lei Federal n.º 8.666/1993, identifica alguns princípios jurídicos que são aplicáveis às licitações, a saber: (i) legalidade; (ii) impessoalidade; (iii) moralidade; (iv) igualdade; (v) publicidade; (vi) probidade administrativa; (vii) vinculação ao instrumento convocatório; e (viii) julgamento objetivo, evidenciando, pois, preocupação específica à regularidade dos procedimentos de contratação pública no país.

Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 380), caso não haja a observância aos ditames desses preceitos relevantes, a validade do processo de

licitação fica comprometida, tornando-o vulnerável à sua desconstituição por razões de juridicidade pela autoridade administrativa ou judicial competente.

O que estamos querendo dizer é que há bens jurídicos constitucionais que ensejam a regulamentação pontual dos procedimentos negociais da Administração Pública, e são estes os do caput do art.37, da CF/88, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A violação de quaisquer destes bens jurídicos é tão grave que implica, por exemplo, responsabilidades administrativas (funcionais), civis (improbidade) e penais (sanções em face da liberdade). Daí que há várias regulamentações detalhando proteções a eles, e no caso das licitações públicas, objeto desta reflexão, a lei federal que a disciplina, e nela suas disposições penais, a serem enfrentadas em seguida.

3 - LICITAÇÕES E GARGALOS CORRUPTIVOS: desafios contemporâneos.

Especificamente no campo da contratação pública há gargalos corruptivos muito intensos, destacando-se neste particular os chamados crimes da licitação e dos contratos públicos, conforme os arts.89 e seguintes, da Lei de Licitações e Contratos (nº8.666/93). Isto é tão histórico que Delmanto e outros chegam a afirmar que é

nas licitações públicas que grande parte da corrupção do Brasil ocorre, desde pequenas prefeituras e grandes contratações de Estados e da União. O assalto aos cofres públicos em nosso país encontra raízes históricas, sendo um verdadeiro “câncer” nacional que aqui se instalou antes mesmo de o Brasil tornar-se independente de Portugal. (DELMANTO; DELMANTO; DELMANTO, 2014, p. 291)

No procedimento licitatório, várias são as ilegalidades passíveis de serem cometidas. Algumas delas espelham infrações administrativas, indicando a violação de normas internas da Administração, ao passo que outras, de maior gravidade, configuram-se como crimes, sujeitos às normas do Direito Penal. Em ambos os casos todo o sistema normativo referido anteriormente tem como inaceitável a impunidade. Uma vez cometida a infração administrativa ou praticado o delito, deve aplicar-se a respectiva sanção aos infratores. A diversidade de zonas em que se pode cometer infração permite a classificação das punições em *sanções administrativas* e *sanções penais*. Nesse aspecto, nunca é demais sublinhar que a aplicação de uma não afasta a outra, ou seja, pode o infrator ser punido com ambas as sanções cumulativamente. E porque isto? Pelo fato de que:

Lamentavelmente, os processos licitatórios têm se prestado ao perverso papel de veículos de corrupção e de fraudes no setor público, na medida em que as informações privilegiadas parecem constituir o principal instrumento de trabalho de empresas especializadas em assessorar terceiros que competem em certames licitatórios. Estes, por sua vez, passam a cumprir tarefas de blindagem formal de responsabilidades. Não precisamos lembrar as dívidas de campanha ou das alianças eleitorais na base de licitações fraudulentas, formalmente corretas substancialmente viciadas por favorecimentos indevidos. Nem seria necessário recordar dos editais que direcionam vantagens e fecham o certame a determinados atores. Estas são os aspectos mais óbvios do problema, tradicionalmente focados. O procedimento licitatório transformou-se em rotineira blindagem para cometimento de ilícitos, não raro é de se reputar os processos de dispensa ou inexigibilidade até mais transparentes. (OSÓRIO, 2013, p. 288)

Por todos estes fatores, abordar a licitação implica o enfrentamento de institutos de direito público que estão incorporados no cotidiano da sociedade brasileira há muito tempo, eis que já se regulamentou a matéria com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1962, ocorrendo outras normativas sempre de menor impacto institucional e social até a edição da Lei nº 8.666/93, tornando a licitação obrigatória no âmbito da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Especificamente aos aspectos penais licitatórios, antes da edição da Lei 8.666/93, qualquer conduta que fosse praticada em detrimento do erário público e da moralidade administrativa, com relação à contratação da Administração Pública, deveria encontrar tipicidade no Código Penal que, muitas vezes, era insuficiente para atribuir relevância penal ao fato ocorrido. Lembrando que as disposições que estavam no Código Penal, eram, na maioria das vezes, esparsas, resumidas basicamente em três tipos penais, não dando resposta penal mais severa e adequada à conduta dos ofensores. (OSÓRIO, 2013, p. 5-6)

O problema é que estes ofensores foram se aperfeiçoando e sofisticando suas práticas corruptivas em sede de licitações e contratações públicas, operando verdadeiros esquemas de associações criminosas e atuação em rede, envolvendo vários setores da iniciativa privada e pública, a ponto de, hodiernamente, ter-se a seguinte estatística policial envolvendo a matéria no Brasil:

A PF Polícia Federal (PF) investiga contratos da administração pública que somam R\$ 15,6 bilhões em investimentos do Tesouro por suspeita de fraudes e corrupção. O acervo de negócios sob investigação com dinheiro da União atingiu marco histórico no desempenho da corporação em 2013. É a primeira vez que a PF divulga o mapeamento das investigações de crimes contra os cofres públicos. Há 12.870 inquéritos em curso em todo o País que apuram delitos dessa natureza — peculato, desvios, violação à Lei de Licitações por cartéis e outros atos lesivos ao patrimônio público. Esse número

representa quase 12% de todas as investigações da PF, que totalizam 108.822 inquéritos. A Região Nordeste é a mais afetada pela ação do crime organizado. Ela concentra 5.371 inquéritos, 41,7% dos procedimentos. A PF atribui essa demanda ao fato de a União destinar mais constantemente um maior volume de verbas para cidades e Estados sob a tutela da carência e da exclusão. "É uma questão de proporcionalidade", afirma a corporação. O Distrito Federal é onde a PF mantém sob suspeita contratos que manejam o maior volume de recursos: R\$ 5,85 bilhões. O argumento é que Brasília aloja a rede de ministérios e autarquias federais, fontes de dinheiro para projetos e programas de toda sorte e natureza que atendem a emendas parlamentares e pleitos de gestores estaduais e municipais. (<http://noticias.r7.com/brasil/policia-federal-investiga-contratos-publicos-que-somam-r-156-bi-27012014>)

A lei de licitações trouxe, então, a tutela penal específica, prevendo condutas típicas próprias para aqueles que ofenderem a moralidade administrativa e outros bens jurídicos ligados diretamente com a matéria licitatória; condutas típicas possíveis de serem aplicadas desde o início da licitação até a sua finalização. Tal representou grande inovação e avanço na disciplina penal das contratações da Administração Pública. (FREITAS, 2010, p. 8)

Outro aspecto a ser considerado consiste na aplicação do direito intertemporal. Alguns dos tipos penais previstos na Lei de Licitações constavam do Código Penal e de leis extravagantes. Estes tipos foram revogados pela nova lei, como foi o caso do art. 335 do Código Penal, revogado pelos artigos 93 e 95 da lei 8.666/93. E também art. 326 do Código Penal revogado pelo art. 94 da Lei 8.666/93.

Caracterizando-se esta como lei especial, de modo que continuam vigentes as normas penais de caráter geral não absorvidas nos tipos relacionados naquele diploma. As regras gerais do Código Penal serão as regras gerais dos crimes licitatórios, salvo quando a própria lei 8.666/93 estabelecer de forma diversa, como ocorre, por exemplo, quando estabelece efeitos automáticos da sentença penal condenatória, em seu art. 83 ou quando define o conceito de funcionário público ou servidor público, em seu art. 84, para fins licitatórios. (FREITAS, 2010, p. 26).

Observa-se que a contratação pública, quando desrespeita o que está estabelecido na Lei de Licitações facilita a ocorrência de comportamentos corruptivos, os quais, como fenômeno social complexo, surgem e se desenvolvem em proporção semelhante ao aumento do meio circulante e à interpenetração de interesses entre os componentes do grupamento. Sob esta ótica, os desvios comportamentais que infringem a normatividade estatal, ou os valores morais de determinado setor em troca de uma vantagem correlata, manifestar-se-ão como formas de degradação dos

padrões ético-jurídicos que devem reger o comportamento individual nas esferas pública e privada.

Quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens, seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida por que são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas. (LEAL, 2013, p. 33)

O cerco à corrupção e desvios tornou-se meta prioritária da Polícia Federal. Desde 2011, a corporação já contabiliza 3 mil inquéritos contra prefeituras por mau uso de dinheiro público federal, principalmente nas áreas da saúde e da educação, destinatárias da maior fatia de valores porque são verbas carimbadas do Orçamento da União. Nesse cenário, os acusados são prefeitos e ex-prefeitos, enquadrados nos chamados "crimes de prefeitos". (<http://noticias.r7.com/brasil/policia-federal-investiga-contratos-publicos-que-somam-r-156-bi-27012014>)

Em 2013, a PF fez 487 prisões e conduções coercitivas no combate à corrupção. Desse contingente, 31 são servidores públicos. Só não é maior esse número porque recentes mudanças legislativas deram espaço para decisões judiciais que substituem ordens de prisão pelo afastamento cautelar dos servidores de suas atividades.

Em face de tais contingências o direito penal deve cumprir sua função primordial que é a de garantir o desenvolvimento, paz e a justiça social, e quando se dirige ao espaço da gestão pública, tem como alvo os bens jurídicos acima demarcados e suas regulações negativo-preventivas e axiológico-positivas.

Delmanto com relação, especificamente, à Lei de Licitações, quando aborda as práticas corruptas, observa que:

E o Sistema Penal brasileiro, em que pese os esforços do legislador em editar a Lei n. 8.666/93, infelizmente não alcança, com a devida eficácia, essa criminalidade. Graças a imprensa livre e aos novos meios de investigação, notadamente o de interceptação telefônica, uma parte da corrupção tem se tornado pública, estarrecendo a sociedade. Com os escândalos, as luzes voltam-se para o nosso Judiciário que, em razão da falta de estrutura diante do gigantesco volume de demanda por Justiça, além das falhas humanas de alguns de seus integrantes, não tem conseguido prestar jurisdição a contento, predominando a impunidade. Frustração da aplicação das nossas leis que também tem ocorrido diante dos abusos praticados por parcela da Polícia, do Ministério Público. Com efeito, tem sido comum processos penais envolvendo esses escândalos ser anulados pelas instâncias superiores do Judiciário, em função da falta de respeito à Constituição nessas investigações, frustrando ainda mais a já combatida população contribuinte. (DELMANTO, DELMANTO, DELMANTO, 2014, p. 291-292.)

É sempre difícil fazer uma análise acerca de questões penais quando se parte do âmbito de outros ramos do Direito. Tal ocorre porque a ausência de conhecimentos próprios do Direito Penal acaba dificultando a compreensão e explicitação das regras. É obrigatória esta conjugação de estudos para assim evitar que o sancionamento penal acabe ficando desvinculado do referencial que dá a ele legitimidade, qual seja, de assegurar que a punição penal seja a resposta a condutas de extrema reprovabilidade. Assim,

A interpretação das regras penais da Lei 8.666 tem de vincular-se não apenas à construção dos tipos legais e dos diversos elementos do crime. Assim, torna-se necessário examinar os dados que evidenciam a reprovabilidade da conduta e que é o único fundamento que autoriza a punição. Não se pode admitir que os crimes da lei de Licitações se relacionem apenas a dados materiais, fenômenos externos, a padrões objetivos de conduta. A punição penal depende da existência de conduta gravemente infringente aos valores consagrados pela sociedade. (JUSTEN FILHO, 2012, p, 1030)

Historicamente os dispositivos voltados à tutela da licitação sempre foram poucos e esparsos. Nunca houve preocupação legislativa de tratamento amplo e sistemático destinado a reprimir as possíveis e reprováveis condutas praticadas no âmbito de licitação. De modo igual não havia regramento específico visando repressão penal no âmbito da execução dos contratos administrativos.

Por outro lado, o combate à corrupção, principalmente nas licitações públicas é uma das formas de garantir a boa gestão pública, pautada pela eficiência, prestação de contas e demais princípios da administração pública, como legalidade e moralidade.

4 – A CRIMINALIDADE PUNIDA NA LEI DE LICITAÇÕES:

As disposições penais na Lei de Licitações são poucas se levarmos em consideração o universo de possibilidades delituosas que têm se forjado ao longo do tempo no particular.

A começar pelo art.89, temos a criminalização da dispensa ou inexigibilidade da licitação fora das hipóteses previstas na norma, ou deixar de observar as formalidades pertinentes a tais possibilidades, com pena baixíssima, a nosso sentir, de três a cinco meses de detenção e multa, concorrendo à mesma pena aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

A doutrina considera o crime previsto no art.89 o mais recorrente em termos de responsabilidade penal, haja vista até as múltiplas situações que a própria lei criou para justificar a dispensa e exigibilidade, nos termos dos seus arts.24 e 25. (FREITAS, 2010, p. 51)

É preciso ter presente, no entanto, que o delito só ocorre se o comportamento tipificado relacionar-se com as pessoas listadas no art.85, da Lei, não se caracterizando para tal fim a hipótese de ofensa a bem jurídico que pertence a particular ou outra pessoa além das listadas no art.85, a saber: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, e respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, e quaisquer outras entidades sob seu controle direto ou indireto.

Observa-se que o crime quando praticado, poderá não gerar nenhuma consequência prejudicial ao patrimônio do ente contratante, pois o contratado pode ter oferecido preços de mercado ao serviço ou produto fornecido; ou, como é de praxe, a contratação direta indevida pode vir acompanhada de um superfaturamento de preços, de desvios de verba pública, de crimes de corrupção, dentre outros correlatos, casos em que, além da sanção civil estabelecida no art. 25, § 2º, da Lei 8.666/93, poderá ocorrer concurso de crimes do art.89 com outras infrações penais que tenham ocorrido, como com o crime de peculato (art.312, do Código Penal-CP), formação de quadrilha ou bando (art.288, do CP), ou com alguma modalidade de delito prevista no Decreto-lei nº 201/67, que regula os crimes de responsabilidade de prefeito se vereadores.

É patente que as condutas descritas no art.89 exigem qualidade especial do sujeito ativo, ou seja, ser servidor público, observado o que dizem os arts. 82 a 84, da Lei, o que não afasta a possibilidade de também ser praticada por aqueles que não

detêm a qualidade exigida no tipo penal, para o sujeito ativo – desde que estejam em concurso de pessoas – co-autoria e participação, - com aquele que possui esta qualidade.

Em outras palavras, o crime do *caput* tem como materialidade a conduta de promover a contratação direta ou indevida e pressupõe, sempre, para sua configuração, a qualidade de *funcionário público*. A conduta somente é consumada por um sujeito investido na condição de agente estatal e tendo a competência para deliberar sobre a ocorrência da contratação sem licitação. O parágrafo único, do art.89, por sua vez, envolve a conduta de um particular, que pode, ou não, integrar os quadros de uma pessoa administrativa.

Mais do que nunca a experiência tem evidenciado que a realização concreta deste crime somente poderá ser por meio daquele servidor público que é o emissor da decisão final de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ou daquele a quem diretamente se atribuir a formalidade relacionada à dispensa ou inexigibilidade. Outros servidores públicos poderão concorrer para tais condutas, mas apenas na qualidade de partícipes (como aquele que ratifica o ato de dispensa ou inexigibilidade).

Neste sentido:

No que tange à autoria, frise-se inicialmente que o delito de dispensa de licitação previsto no art. 89 da Lei 8. 666/93 caracteriza-se como "delito de infração dever", segundo denominação empregada por ROXIN, que para a doutrina tradicional denomina-se crime especial. De acordo com a tese do penalista alemão, nos denominados crimes de infração de dever o domínio do fato não joga nenhum papel. O crucial é o descumprimento do dever legal de agir. Ou seja, o que fundamenta a autoria em tal categoria de delitos é a quebra do dever específico estipulado pelo legislador. Sempre será autor aquele que infringir o dever especial, pouco importando qual a real contribuição para a realização do fato delituoso.⁴

Observa-se que existe uma relação de dependência entre a consumação do crime do parágrafo único e do *caput*, do art. 89,⁵ isto porque somente pode haver a tipificação da conduta do particular contratado sem licitação (art. 89, parágrafo único) se for reconhecido que um agente estatal cometeu o crime de dispensar ou inexigir indevidamente a licitação (art. 89, *caput*).

⁴ AÇÃO PENAL Nº 2006.70.00.019925-8/PR. Documento eletrônico assinado por Nivaldo Brunoni, Juiz Federal, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfpr.jus.br/gedpro/verifica/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador 5148916v26 e, se solicitado, do código CRC 947C0F5B.

⁵ HC nº 13.097/DF, 5ª T., rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. em 15/04.2010, DJe de 10.05.2010.

Já nos termos do art.90, da Lei de Licitações, vamos ter tipificado penalmente o comportamento de *frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação*. Para tal conduta, a norma previu a pena de detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Neste caso, o sujeito ativo poderá ser tanto o particular que participa da licitação quanto o servidor público que intervir na fase interna ou externa da licitação, envolvendo claro concurso de agentes.

Para se configurar o crime não é necessário o desempenho de função pública ou a ocupação de cargo público, ou o exercício do mandato eletivo. Qualquer pessoa pode cometê-lo, pois não há vínculo subjetivo com o funcionário público.⁶

O tipo objetivo da primeira conduta – **frustrar**⁷- diz com o comportamento que impede a disputa no procedimento licitatório. Pode ser considerada quando o servidor público introduz cláusula no ato convocatório da licitação que tem como objetivo assegurar a vitória de um determinado licitante. Envolve também qualquer outra conduta praticada por algum sujeito privado (que participa ou não da licitação) e que disponha de poderes/atribuições, ou de condições materiais, para impedir a competição inerente à licitação.

A segunda modalidade delitiva, **fraudar**, envolve o artil pelo qual o sujeito impede a eficácia da competição, referindo-se a Lei ao ajuste ou a combinação, ou seja, normalmente ocorre quando os licitantes “arranjam” acordo para determinar a vitória de um deles, sendo criminalmente reprováveis também os “acordos parciais”, nos quais os licitantes estabeleçam condições “paralelas” às que estão previstas no ato convocatório.

Não é necessário que ocorra a efetiva frustração ou fraude que comprometa a eficácia total da licitação, sendo suficiente que alguns aspectos do

⁶ Posição antiga do Superior Tribunal de Justiça, como se vê no HC nº 26.089, 5ª Turma, rel. Ministro Gilson Dipp, j. em 06.11.2003, DJ de 1º.12.2003. TJRS –2012, fonte: www.tjrs.jus.br: 1.Número: 70045285145 Inteiro Teor: doc html; Tribunal: Tribunal de Justiça do RS; Seção: CRIME; Tipo de Processo: Apelação Crime; Órgão Julgador: Quarta Câmara Criminal; Decisão: Acórdão; Relator: Constantino Lisbôa de Azevedo; Comarca de Origem: Comarca de Getúlio Vargas; (Apelação Crime Nº 70045285145, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Constantino Lisbôa de Azevedo, Julgado em 19/01/2012); Publicação: Diário da Justiça do dia 27/01/2012.

⁷ AgRg no Ag nº 983.730/RS, 5ª T., rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 26.03.2009, DJe de 04.05.2009.

certame sejam atingidos, sendo que o crime aperfeiçoa-se inclusive quando o acordo destina-se a excluir da disputa participantes em potencial.

É de se notar que a invalidação do certame não exclui a configuração de crime⁸, sendo o dolo o específico, consistente na intenção de obter para si ou outrem vantagem, que consiste na adjudicação.

O art.91, da Lei de Licitações, penaliza o patrocínio, direta ou indiretamente, de interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário, com pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

A reprovação de tal comportamento é justamente contra o servidor público, que em vez de promover as finalidades buscadas pelo Estado, acaba atuando em defesa de interesses de particulares, evidenciado a incompatibilidade entre a conduta do sujeito e os deveres funcionais que são inerentes a sua posição.

O patrocínio de que fala a Lei consiste na defesa, persecução, incentivo ou na criação de condições para a vitória de certo interesse privado em face da Administração, podendo ele ser direto ou indireto (o que demanda o dolo específico relacionado à instauração de licitação ou avença de contrato inválido), não sendo necessário que o sujeito defenda de modo formal o interesse de particular determinado. Todavia, a concretização do dispositivo penal só ocorrerá se a atuação do servidor resultar em licitação ou contratação que venha a ser invalidadas pelo Poder Judiciário. Se não existir licitação nem contratação, ou se a contratação for anulada pela própria Administração Pública, poderá, daí, configurar o crime previsto no art.321 do CP.

O art.92, da Lei, trata da situação em que se admite, possibilita ou se dá causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art.121, da mesma norma, com sanção de detenção, de dois a quatro anos, e multa. O seu parágrafo único definiu que incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

⁸ RHC nº 18.598/RS, 5ª Turma, rel. Min. Laurita Vaz. Julgado em 06.11.2007, DJ de 10.12.2007.

Novamente aqui o sujeito ativo é o servidor público, sendo que o parágrafo único do tipo estende a punição ao particular beneficiado pela irregularidade, obviamente desde que tenha concorrido para a consumação da ilegalidade, tais como: a concessão de vantagens previstas na Lei, no ato convocatório ou no contrato, mas sem a presença dos requisitos necessários; a não observância da ordem de apresentação das faturas para efetivar o pagamento (situação em que há diversos particulares contratados pela Administração, os quais pleiteiam pagamento pelas prestações executadas), dentre outros.

Na espécie, o contratado será punido desde que concorra para a consumação da ilegalidade, o que não ocorrerá por mero pleito da vantagem – podendo eventualmente restar configurado outro crime; também não está prevista a modalidade culposa de comportamento, entretanto, o crime não se aperfeiçoa simplesmente pela presença dos aspectos “descumprimento da norma administrativa” e “atribuição de vantagem indevida ao licitante”, afigurando-se essencial que o *descumprimento* da norma administrativa seja *orientado pela intenção de atribuir vantagem indevida ao licitante*. Possível caracterizar o crime mediante dolo genérico.

O art.93, por seu turno, regula as penas para os casos de comportamentos que visem a impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório, na modalidade da detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, sendo considerado crime de natureza comum (não se exigindo que o sujeito ativo seja servidor público).

Veja-se que estes atos de impedimento e perturbação têm que estar vinculados diretamente com a licitação e de forma irregular, podendo ocorrer que algum interessado venha a impedir o andamento do certame com autorização judicial, ou que alguém faça protesto contra determinadas licitações para fins de manifestação da opinião, não envolvendo estes dois casos situações típicas de conduta criminosa – ao contrário. O que já não ocorre na hipótese da fraude praticada à realização da licitação, pois aí estará configurada a utilização de algum artifício ilegítimo para evitar o cumprimento do requisito legal ou dos efeitos do ato de licitação.

No art.94, temos a conduta de devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório (dolo genérico), ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo, com pena de detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa, figurando aqui como sujeito ativo o servidor público, pois implica análise indevida do conteúdo da proposta entregue à Administração Pública (que passa a ter a sua guarda) no âmbito

da licitação. Quando o artigo fala em *proposta apresentada em procedimento licitatório* é óbvio que está se referindo ao conteúdo do objeto do negócio jurídico que se pretende constituir, e não simplesmente, por exemplo, aos documentos de habilitação dos concorrentes.

Ao prever este art.94 a conduta de *possibilitar a terceiro o devassamento do sigilo* está tratando da hipótese do concurso necessário de agentes, podendo envolver inclusive particulares, aliás, o que é possível até em face de delitos desta natureza, não raro, contar com redes associativas de criminalidade organizada. Por outro lado, se o terceiro se aproveita de oportunidade e, sem que o servidor público possua consciência do que se passa, devassa o sigilo, o tipo não se configura, podendo caracterizar, eventualmente, outro crime.

O art.95, da Lei licitatória quer alcançar as condutas que visam afastar ou procuram afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo (dolo genérico sem admitir a forma culposa), com apenamento de detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa, além da pena correspondente à violência, determinando que incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar em razão da vantagem oferecida.

Qualquer pessoa pode ser o sujeito ativo do crime neste caso, inclusive o servidor público, basta que intente com sua ação eliminar da participação do certame alguém, tendo claro que os conceitos de violência, grave ameaça ou fraude são definidos pelo Direito Penal, podendo restar caracterizado aqui a regra do concurso material com o crime de violência.

Tenha-se em conta que a vantagem ofertada na espécie deve ser material e caracteriza o crime desde que seja oferecida como meio de retirar o terceiro da participação na licitação, deixando de ocorrer o crime se a não participação não tiver relação com a vantagem obtida, sendo que a desistência de participar, quando o sujeito for convencido de obter vantagem, está tipificada no parágrafo único.

O art.96 resolveu criminalizar a fraude de licitação, em prejuízo da Fazenda Pública, instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente (dolo genérico), nas seguintes modalidades: (a) elevando arbitrariamente os preços; (b) vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; (c) entregando uma mercadoria por outra; (d) alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; (e) tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato.

A despeito de tantas e graves possibilidades fraudulentárias da licitação, com altíssimos prejuízos à Fazenda Pública e mesmo Sociedade, diretos e indiretos, a pena prevista é a de detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, figurando como sujeito ativo qualquer pessoa que participar de procedimento licitatório ou de contratação direta.

Importa lembrar que a fraude, aqui, se refere à finalidade da licitação, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, mediante disputa entre os particulares. Assim, resta englobado, de um lado, a frustração desta intenção de disputa; de outro, a utilização de meio ardiloso que conduz a Administração a um equívoco.

Há alguns problemas neste dispositivo penal que geralmente são argüidos, dentre os quais o que diz com a possibilidade do particular/fornecedor/licitante decidir elevar os seus preços na apresentação da proposta ao Poder Público, mesmo que os tenha praticado usualmente com valores menores. Isto caracterizaria a situação típica referida neste artigo? Em que medida não pode o fornecedor administrar seus preços com regras que lhe aprouver? Se a Administração considerar que os preços são muito altos ou até abusivos, deverá rejeitar a proposta e valer-se dos instrumentos jurídicos cabíveis, inclusive e, se for o caso, promovendo a desapropriação mediante prévia e justa indenização.⁹

Já o caso da alínea II, do art. 96, tem-se a situação em que a Administração receberá mercadoria falsificada ou deteriorada quando selecionar proposta de fornecimento de mercadoria verdadeira e perfeita. O crime aperfeiçoa-se não por defeito na formulação da proposta, mas por um descompasso entre a proposta e a execução.¹⁰

A hipótese da alínea III, do mesmo artigo, é muito usual no cotidiano da Administração Pública, por vezes até em face de desorganização de fornecedores e do próprio Poder Público, que dão vezo a entrega de uma mercadoria por outra, o que detectado e sem prejuízo ao interesse público, restaurando-se a ordem das coisas, não caracteriza delito algum.

⁹ Ver Apelo nº70024943094, cuja ementa é: APELAÇÃO - CRIME. LICITAÇÃO PÚBLICA. Art. 96 da Lei 8.666/93. (Apelação Crime Nº 70024943094, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Aristides Pedrosa de Albuquerque Neto, Julgado em 18/09/2008);Data de Julgamento:18/09/2008; Publicação: Diário da Justiça do dia 01/10/2008.

¹⁰ TJ-RS - Apelação Crime: ACR 70043058130 RS APELAÇÃO CRIME. FRAUDE EM LICITAÇÃO. ART. 96, INCISO II, DA LEI 8.666/93.

Já a modificação da substância, da qualidade ou da quantidade da mercadoria (inciso IV) tem implicações gravosas igualmente não só ao erário público, mas fundamentalmente aos interesses da comunidade que seria atendida por tais mercadorias. (DELMANTO, DELMANTO; DELMANTO, 2014, p. 323-324.)

E, finalmente, com a previsão do inciso V, do art. 96: “*tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato*” .(DELMANTO, DELMANTO; DELMANTO, 2014, p. 324.) que, para uma corrente da doutrina, é considerada inconstitucional, enquanto que para outra deve se ter muita “cautela” em sua análise. Sobre o tema, observa Marçal Justen Filho que:

A previsão do inc. V é inconstitucional. Ofende os princípios da legalidade e da tipicidade. Não é compatível com a Constituição estabelecer que constituirá crime a prática de qualquer conduta danosa à Administração (art. 5º, inc. XXXIX) (JUSTEN FILHO, Marçal. 2012,p.1047).

Delmanto, por sua vez, citando Adel El Tasse, argumenta que:

o inciso V merece cautela ao ser analisado, pois...é passível de inconstitucionalidade. Na realidade, cabe ao Estado a decisão de aceitar ou não quando uma proposta não está de acordo com o valor de mercado...O particular estipula o valor que quiser, sabendo do risco de não ser escolhido pela Administração Pública.(DELMANTO, DELMANTO; DELMANTO, 2014, p.324.)

Já para Jessé Torres Pereira Júnior o dispositivo é aplicável. (PEREIRA JÚNIOR, 2009, p. 932-933).

Resolveu por bem o art. 97, da Lei de Licitações, criminalizar a conduta de admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo, atribuindo pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, alcançando ainda na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração (parágrafo único), descrevendo, assim, crime próprio do servidor público no caput e ampliando o enquadramento de sujeito ativo para qualquer pessoal no parágrafo único. Há evidente necessidade de dolo específico aqui, exigindo-se a ciência por parte do sujeito ativo de que fora *imposta a declaração de inidoneidade* a alguém para que fique configurado o crime.

Veja-se que, se um licitante inidôneo foi admitido à licitação que é extinta, por qualquer motivo, não há crime; tampouco o há quando a sanção imposta encontra-se sujeita a questionamento na via administrativa ou judicial, ou se o sujeito participou da licitação em virtude de liminar judicial que, posteriormente, venha a ser revogada. Nesta linha de reflexão, pode-se sustentar que não é reprovável a conduta do sujeito que comparece de boa-fé para disputar certame público ignorando que lhe fora imposta

uma sanção de inidoneidade. Da mesma forma, não pode se reputar consumado o crime se os membros da Comissão de Licitação desconheciam a situação do particular.

O art.98, da Lei, por sua vez, vem tipificar a conduta de obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito, atribuindo pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

O elemento subjetivo se dá pela intenção de prejudicar a Administração ou de produzir vantagem para si ou para outrem, não alcançando o tipo a hipótese de condicionar a inscrição ou a alteração do registro a uma vantagem indevida – tal configuraria o crime de concussão. Na espécie, o agente não visa a obter vantagem, mas acarretar prejuízo ao particular ou a beneficiar terceiros, trazendo potencial prejuízo para a Administração.

NOTAS CONCLUSIVAS:

As sanções penais previstas para os crimes na Lei de Licitações são severas, bem mais severas, aliás, do que as previstas em tipos idênticos de leis penais anteriores. Como adverte Justen Filho, pode-se questionar a natureza das penas adotadas na nova legislação em face de um pressuposto descompasso entre o espírito da nova legislação e os princípios para os quais se volta o Direito Penal, isto porque ela poderia ter utilizado mais amplamente sanções de cunho pecuniário ou restritivas de direito e deixar em segundo plano as penas privativas de liberdade. É que as condutas reprimidas apresentam danosidade e grau de reprovabilidade valorados como de extrema gravidade e, atualmente, seria muito negativo se o criminoso pudesse livrar-se da cadeia através do pagamento de importâncias em dinheiro. A Lei determinou, como regra, a incidência da multa, mas cumulada com pena privativa de liberdade .

É possível afirmar, com certa “tristeza” que a ordem natural das coisas indica que temos um longo e tortuoso caminho a percorrer. O combate á corrupção não há de ser fruto de mera produção normativa, mas sim, de um resultado da aquisição da consciência democrática, como também de uma lenta e paulatina participação popular. Isso permitirá a contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a convivência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder. Observa que com isso a corrupção poderá ser atenuada, pois eliminada ela nunca será.

BIBLIOGRAFIA

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1998.

CALLEGARI, André Luís & GIACOMOLLI, Nereu José. (Coords.) *Direito Penal e Funcionalismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

DELMANTO, Roberto; DELMANTO JUNIOR, Roberto; DELMANTO, Fabio M. de Almeida. *Leis penais especiais comentadas*. São Paulo: Saraiva, 2014.

FARIA COSTA, José Francisco de. *Uma ponte entre o Direito Penal e a Filosofia penal: lugar de encontro sobre o sentido da pena*. In Linhas de Direito Penal e de Filosofia. Alguns cruzamentos reflexivos. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

FREITAS, André Guilherme Tavares de. *Crime na Lei de licitações*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

HASSEMER, Windried & MUÑOZ CONDE, Francisco. *Introducción a la criminología y al derecho penal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1989.

HEFENDDEL, Roland (ed.). *La teoría del bien jurídico: fundamento de legitimación del derecho penal o juego de abalorios dogmático*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

[HTTP://noticias.r7.com/brasil/policia-federal-investiga-contratos-publicos-que-somam-r-156-bi-27012014](http://noticias.r7.com/brasil/policia-federal-investiga-contratos-publicos-que-somam-r-156-bi-27012014), acesso em 17/02/2014.

[HTTP://noticias.r7.com/brasil/policia-federal-investiga-contratos-publicos-que-somam-r-156-bi-27012014](http://noticias.r7.com/brasil/policia-federal-investiga-contratos-publicos-que-somam-r-156-bi-27012014), acesso em 17/02/2014.

JAKOBS, Günther. *Tratado de Direito Penal: teoria do injusto penal e culpabilidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

----. *Patologias corruptivas nas relações ente Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 12, ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*. 8. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico penal e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REALE JR., Miguel. *Instituições de Direito Penal – parte geral*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROXIN, Claus. *Derecho Penal. Parte General*. Traduzido por Diego-Manuel Peña; Miguel Diaz Conlledo; Javier de Vicente Remansal. Madrid: Civitas, 2008.

SILVEIRA, Jorge Renato de Mello. *Direito Penal supra-individual: interesses difusos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TAVARES, Juarez. *Teoria do Injusto Penal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.