



A PREVENÇÃO DE ATOS CORRUPATIVOS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES BRASILEIRA¹

THE PREVENTION OF CORRUPTIVE ACTS IN PUBLIC CONTRACTING: A STUDY OF THE NEW BRAZILIAN BIDDING LAW

Rogério Gesta Leal²

Chaiene Meira de Oliveira³

As contratações públicas envolvem uma série de fatores e agentes em todas as etapas do processo, envolvendo a administração pública e a iniciativa privada, demandando com isso a atuação conjunta entre ambas esferas como forma de possibilitar o procedimento licitatório sem a ocorrência de irregularidades. Com o presente trabalho objetiva-se investigar de que maneira a inclusão da previsão normativa sobre o controle das contratações públicas na Nova Lei de Licitações Brasileiras pode contribuir para prevenção de atos corruptivos e práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos nos procedimentos licitatórios. A temática relaciona-se com as contratações públicas e a necessidade de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, estando delimitada ao contexto brasileiro com foco na Nova Lei de Licitações e a previsão do Capítulo III, o qual versa expressamente sobre o controle das contratações.

Considerando a complexidade envolvendo as contratações públicas e a necessidade de acompanhamento, detecção e responsabilização quanto a ocorrência de atos ilícitos, visa-se responder ao problema de pesquisa: de que forma a previsão normativa sobre o controle das contratações públicas pode contribuir para prevenção de atos corruptivos e práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos nos

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. O presente trabalho foi realizado com base nas pesquisas realizadas no âmbito do grupo de estudos "Estado, administração pública e sociedade".

² Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Direito. Professor Titular da UNISC e da FMP. E-mail: gestaleal@gmail.com.

³ Advogada. Servidora pública municipal. Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas com bolsa CAPES modalidade II (2021-2025). E-mail: chaienemo@outlook.com.



procedimentos licitatórios? Para responder ao problema de pesquisa, utilizou-se o método de abordagem dedutivo tendo em vista que partindo dos pressupostos gerais em relação às inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações Brasileira, passa-se a analisar de modo específico de que maneira as disposições normativas sobre o controle das contratações públicas pode contribuir para prevenção de práticas corruptivas; em relação ao método de procedimento utilizou-se o monográfico e as técnicas de pesquisa resumem-se a consulta em livros, artigos, periódicos, teses, dissertações, legislação, dentre outros meios.

A hipótese inicial é de que a previsão normativa quanto ao controle das contratações públicas nos termos previstos em lei, ou seja, submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, além de estar subordinadas ao controle social estando sujeitas às linhas de defesa; tem a possibilidade de ser mais efetivamente controlado e conseqüentemente reduzir a ocorrência de práticas corruptivas. Entende-se que a previsão legal sobre estes procedimentos a serem adotados, como é o caso das linhas de defesa das contratações públicas, contribui para melhorias nos sistemas de controle interno da administração pública e conseqüentemente traz possibilidades de negócios mais éticos observando os princípios constitucionais e disposições normativas, além de possibilitar a prevenção e detecção de atos ilícitos.

A justificativa centra-se, em termos teóricos, na necessidade do estabelecimento de diretrizes para o controle preventivo dos procedimentos licitatórios, bem como do estudo das inovações trazidas pelo texto legislativo sobretudo quanto à necessidade da administração pública observar no âmbito das contratações públicas, a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo. Ademais, trata-se de uma temática recente e ainda pouco abordada de forma específica pela doutrina, motivo pelo qual se faz necessária a análise normativa e doutrinária do instituto. Em termos práticos, justifica-se o estudo pela possibilidade de, com base nas pesquisas realizadas, desenvolver diretrizes para o aprimoramento dos sistemas de controle da administração pública possibilitando maior transparência e legalidade aos procedimentos licitatórios.



Os objetivos específicos, em conformidade com a divisão dos tópicos são em um primeiro momento descrever algumas das principais alterações da Nova Lei de Licitações no Brasil com foco naquelas relacionadas ao controle; após discorrer sobre a necessidade do controle das licitações e gestão de contratos administrativos e, por fim; analisar de que maneira as inovações da referida norma, no âmbito do controle das contratações públicas, pode contribuir para prevenção de práticas corruptivas.

Quanto ao primeiro tópico, com o advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual estabelece a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foram inúmeras alterações na legislação, as quais afetam diretamente as relações não apenas dos agentes públicos, mas também na sua interconexão com a iniciativa privada. A Lei 14.133 de 01 de abril de 2021 dispõe sobre a lei de licitações e contratos administrativos, sendo que o art. 1º dispõe que a norma estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios abrangendo o poder legislativo dos municípios, quando no desempenho de função administrativa; os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela administração pública.

Conforme explica Guimarães (2021) além de estabelecer novas regras para as licitações e contratos, o texto altera as Leis nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), 8.987/1995 (Lei das Concessões), 11.079/2004 (Lei das PPPs), o Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal) e revoga dispositivos da Lei nº 12.462/2011 (Lei do RDC), bem como a íntegra das Leis nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e 10.520/2002 (Lei do Pregão). A nova lei incorpora ainda grande parte dos dispositivos da Lei 8.666/1993, da Lei 12.462/2011 (RDC) e da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), bem como de diversas instruções normativas expedidas pelo governo federal. Ou seja, alterações ocorreram em diversos institutos, o que demanda uma série de mudanças por parte da administração pública e também da iniciativa privada quando em contato com os entes estatais.

Em relação ao segundo tópico, Lima (2018) entende que toda e qualquer análise deve ser realizada em observância aos limites e ditames legais, o autor cita como exemplo a atuação dos Tribunais de Contas, a qual possui limitações legais e



legitimidade especificada em leis e pela Constituição Federal. Desse modo, ao estruturar a análise prévia dos editais de licitação, é preciso observar a autonomia da administração pública, bem como os princípios da eficiência e da moralidade administrativa.

O controle da administração pública contribui de forma efetiva desde que atue concomitantemente durante todas as etapas dos processos de produção podendo assim corrigir eventuais falhas que venham a ser encontradas, ou seja, o controle não é somente posterior a ocorrência do ilícito, mas sim, possui função preventiva buscando evitar que estes ocorram. Entende-se que tal função é de extrema relevância no momento que ao prevenir sua ocorrência, a administração pode operar em conformidade com os dispositivos legais bem como aumentar a sua eficiência.

Por fim, no que tange ao terceiro tópico, entende-se que uma das inovações positivas da lei é que a norma traz de forma explícita que a autoridade máxima de cada órgão precisa observar o princípio da segregação de funções, vedando de forma expressa a designação do mesmo agente público para atuar de forma simultânea em funções que sejam mais suscetíveis a riscos, reduzindo assim a possibilidade de ocultação de erros e ocorrência de fraudes.

No título “do controle das contratações”, o art. 169 da Nova Lei de Licitações Brasileira dispõe que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Considerando o espaço para abordagem, passa-se a responder ao problema de pesquisa, o qual questionou: de que forma a previsão normativa sobre o controle das contratações públicas pode contribuir para prevenção de atos corruptivos e



práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos nos procedimentos licitatórios? Em síntese, a resposta é no sentido de que a nova norma traz importantes inovações, sobretudo no que tange a gestão de riscos e seu gerenciamento. Assim, é necessário ainda que haja o controle preventivo por parte da administração pública atribuindo a responsabilidade dos controles internos administrativos a primeira linha de defesa, ao órgão de controle interno de cada órgão ou entidade a segunda linha de defesa e ao órgão central de controle interno da administração a terceira linha de defesa, em conjunto com o respectivo Tribunal de Contas.

Palavras-chave: Contratos administrativos. Corrupção. Licitações.

Keywords: Administrative contracts. Corruption. bids.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. Lei 14.133 de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 28 abr. 2022.

GUIMARÃES, Edgar. **Nova Lei de Licitações, a hora e a vez de estados e municípios**. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-26/edgar-guimaraes-lei-licitacoes?imprimir=1>>. Acesso em 22 abr. 2022.

LIMA, Guilherme Corona Rodrigues. **O controle prévio dos editais de licitação pelos Tribunais de Contas**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2018.