

A CONTRATAÇÃO DIRETA FERE A ISONOMIA NA LICITAÇÃO?

MARIO RAPOSO DA SILVA:

bacharelado em direito pela
faculdade Serra do Carmo - FASEC.

MURILO BRAZ VIEIRA

(orientador)

RESUMO: Nos planos gestacionais, tornou-se cada vez mais notável a necessidade de implementação de novas tecnologias/ferramentas/ações visando o aprimoramento da gestão com um todo, nela incluído o dinheiro público. Uma das preocupações que se destacou recentemente, sem dúvidas, foi a questão das compras e aquisições em geral pelo poder público, como forma de garantir a isonomia através das licitações e evitar que haja improbidade administrativa. Contudo, alguns institutos fogem à regra, como é o caso da contratação direta. Nesses termos, o objetivo geral deste trabalho é tratar das compras diretas pela administração. Como objetivos específicos, tem-se de tratar de licitações; discorrer sobre espécies licitatórias; tratar de compra direta e, por fim, verificar se isso fere a isonomia. Quanto à metodologia utilizada, a pesquisa requer contato com a realidade a qual nos dispomos a investigar. Pensando nessa afirmativa, procuramos fazer uma pesquisa hipotético dedutiva, mediante uma revisão bibliográfica e legislação em obras físicas e digitais adequada aos temas estudados. constatou-se que a lei de licitações, em especial a previsão de compra direta não fere, em primeira face, a isonomia, dada as peculiaridades de cada um dos institutos que possibilitam tal compra direta.

Descritores: Contratação direta. Isonomia. Licitações.

INTRODUÇÃO

Nos planos gestacionais, tornou-se cada vez mais notável a necessidade de implementação de novas tecnologias/ferramentas/ações visando o aprimoramento da gestão com um todo, nela incluído o dinheiro público.

Ademais, considerando o período pandêmico vivido entre 2020-2022, as pressões impostas ao setor público para responder à situação atual apresentam enormes oportunidades para o florescimento da corrupção. A corrupção pode levar ao roubo, desperdício e uso indevido de recursos escassos. Também pode consolidar o privilégio e a desigualdade da elite, minando as instituições de responsabilidade com consequências duradouras. (BLANCHET; MARIN, 2018)

Uma das preocupações que se destacou recentemente, sem dúvidas, foi a

questão das compras e aquisições em geral pelo poder público, como forma de garantir a isonomia através das licitações e evitar que haja improbidade administrativa.

Vinda de um processo revolucionário, as leis que regem as compras públicas atrelados aos entes governamentais passaram por grandes transformações, em especial nas últimas décadas. Onde antes tinha-se um processo pessoal e extremamente propício a má gestão, a corrupção e a improbidade, hoje, se têm diversos mecanismos, garantidos em lei, para a contratação com o poder público.

Contudo, alguns institutos fogem à regra, como é o caso da contratação direta. Nesses termos, o objetivo geral desse trabalho é tratar das compras diretas pela administração. Como objetivos específicos, tem-se de tratar de licitações; discorrer sobre espécies licitatórias; tratar de compra direta e, por fim, verificar se isso fere a isonomia.

Quanto à metodologia utilizada, a pesquisa requer contato com a realidade a qual dispôs-se a investigar. Pensando nessa afirmativa, procuramos fazer uma pesquisa hipotético dedutiva, mediante uma revisão bibliográfica e legislativa em obras físicas e digitais adequada aos temas estudados.

Como justificativa, tem-se que a lei de licitações surgiu basicamente através das mais diversas batalhas travadas entre os defensores da probidade e o legislativo, vindo a se destacar ainda mais contemporaneamente.

2.ASPECTOS INTRODUTÓRIOS IMPORTANTES

2.1 DA LICITAÇÃO E DAS LEGISLAÇÕES APLICÁVEIS

A licitação é um procedimento destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. (DI PIETRO, 2015). Ressalta-se que é obrigatória para a administração direta e indireta.

A competência da União para legislar sobre licitação é apenas sobre normas de cunho geral. Por isso, os estados, DF e municípios podem dispor sobre normas específicas, independentemente da delegação prevista no art. 22, parágrafo único da CF. Nesse caso, a única exigência é que os estados, o DF e os municípios observem o disposto nas normas gerais da União.

A União também pode legislar sobre normas específicas de licitações, mas estas disposições apenas serão aplicáveis à própria União (ex: doação de imóvel).

As licitações, em regra, são regidas pela Lei 14.133/2021, que é o meio pelo qual há isonomia, impessoalidade e legalidade nas contratações por meio de processos

seletivos despidos (em tese) de indicações políticas ou vantagens pessoais atreladas ao responsável pela contratação e ao contratado.

Não é para menos que esse é o primeiro ponto no qual se observa a eficiência no âmbito contratação na gestão pública, levando em consideração quais empreiteiras e responsáveis pela prestação de serviços oferecem o melhor serviço pelo preço justo.

Há várias Leis que regem regras licitatórias, dentre as quais destacam-se, como maior, a Lei 14.133/2021, a Lei 13.303/2016, Lei Nº 11.079/2004, Lei 10.520/02, Decreto nº 5.450/2005; Decreto 7.892/2013, Decreto 7.581/2011 e leiº 9.472/97.

Ressalta-se que, como informado anteriormente, os estados, DF e Municípios podem dispor sobre normas específicas em relação às licitações, pelo que, podem existir diversas outras, contudo, destacamentos as mais utilizadas.

2.2 A HERMENÊUTICA

A prática da leitura é muito importante, no entanto ler de maneira correta, de modo a interpretar o conteúdo, é um pouco mais completo do que requer prática. Isto porque, a leitura requer a decodificação de códigos linguísticos para interpretar a ideia apresentada no texto.

O domínio da linguagem advém de uma boa hermenêutica interpretativa. A hermenêutica, por sua vez, é a interpretação dada pelo vivenciador de uma experiência, a todos os elementos desta. Trata-se da atribuição de juízo de valor a um dado fato, situação, texto, objeto etc., a partir da análise dos signos linguísticos, das formas etc. logo, a interpretação seria dotada de aspectos subjetivos e empíricos a cada ser utilizador dessa prática, podendo, portanto, dizer que a hermenêutica seria inerente à própria vida humana, pois a vida é dotada de processos interpretativos, logo, hermenêuticos (SOARES, 2010).

Não bastando a leitura ser uma função complexa, a questão da escrita, isto é, os códigos e símbolos escritos/enviados pelo emissor devem ser de fácil acesso (não se confundindo, por óbvio com o coloquialismo, afinal estamos tratando de documentos)

Desta feita, o bom uso do português, ou seja, clara, culta e objetiva, se dentro da legalidade, evita ambiguidades e, por consequência, dificultam inclusive, demandas judiciais em desfavor da parte.

Tratando especificamente das licitações, o ordenamento jurídico brasileiro reza que ao adquirir serviços ou produtos, exceto nos casos de dispensa ou inexigibilidade, a administração pública deve recorrer a processos licitatórios. A lei Nº 14.133/2021, que trata da licitação, em seu art. 11º diz que:

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Muitos atribuem uma tradução errônea do referido dispositivo legal, quando se remetem ao trecho “mais vantajosa” que não é, obrigatoriamente, a mais barata. Com esse termo, o legislador quis dar amplitude à palavra “vantagem”, em termos de qualidade, funcionalidade e preservação do meio ambiente.

Desta feita, a interpretação das leis que regem as licitações deve se orientar pelos princípios oriundos das próprias leis, bem como que normas norteadoras do ordenamento jurídico, como é o caso da Constituição.

Os princípios expressos na lei Nº 14.133/2021 são os seguintes: legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável

As licitações propriamente ditas não são sigilosas, desta feita qualquer cidadão pode acompanhar seu desenvolvimento desde que não atrapalhem, salvo quanto ao conteúdo das propostas e valores, devendo ser mensalmente publicado em órgão de divulgação oficial **OU** quadro de amplo acesso público (fugindo a regra do princípio da publicidade).

3. DA LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

3.1 DAS MODALIDADES, FASES E TIPOS DE LICITAÇÃO

As modalidades de licitação são baseadas no valor estimado, o qual é o principal fator de escolha da modalidade, exceto na modalidade pregão. Em suma, se resumem nas seguintes: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão (DI PIETRO, 2019). Ademais, existe uma fase de habilitação após procedimento licitatório para aferir a capacidade econômica e técnica, além da regularidade fiscal etc., dos licitantes.

A concorrência é usada para contratos de vulto, de acordo com valores estabelecidos na lei, cadastrados ou não, basta que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução publicado na imprensa oficial 45 dias - melhor técnica, técnica e preço, empreitada integral e 30 dias - demais casos.

Na concorrência o procedimento licitatório é conduzido por comissão composta por três membros. Excepcionalmente, na modalidade convite, nas pequenas unidades administrativas com exíguo número de servidores, a comissão pode ser composta por um único servidor

O concurso, por sua vez, é a licitação para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, ou seja, o importante é a natureza do trabalho e não o valor, com prazo de validade de até 2 anos, contado a partir da homologação, que é o ato administrativo que atesta a conclusão do concurso público, prorrogável por uma vez, por igual período, conforme edital publicado na imprensa **oficial** com antecedência mínima de 45 dias. (JUSTEN FILHO, 2000).

A concorrência não se prende ao princípio do julgamento objetivo por dificuldade na imprecisão dos critérios. Em relação ao projeto, o vencedor deverá autorizar a administração a executá-lo quando julgar conveniente. O julgamento do concurso é feito por comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores ou não. Os contratos de serviços técnicos e profissionais especializados deverão, preferencialmente, serem celebrados mediante concurso público, exceto os casos de inexigibilidade. Essa modalidade dispensa as formalidades específicas da concorrência (habilitação, julgamento, adjudicação etc.). Em verdade, a lei sequer informa qual procedimento do concurso. (JUSTEN FILHO, 2016)

Em se tratando do Leilão, este serve para a **venda** de bens móveis inservíveis e de produtos apreendidos ou penhorados, bem como de imóveis oriundos de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento em que seja útil a alienação a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação feita pela

administração previamente. A alienação de bens da administração, sempre será precedida de avaliação. (GARCIA, 2010).

O leilão pode ser conduzido por leiloeiro oficial (leilão comum) ou por servidor designado (leilão administrativo). Os bens arrematados serão pagos à vista ou em percentual não inferior a 5%. Os bens são entregues imediatamente após assinatura da ata lavrada no local do leilão. O arrematante fica obrigado a pagar o remanescente (se houver) sob pena de perder o valor já pago para a administração. (DI PIETRO, 2019).

Nos leilões internacionais, o pagamento da parcela à vista pode ocorrer em até 24h. o edital de leilão deve ser amplamente divulgado no prazo mínimo de 15 dias, em especial no município onde se realizará (GARCIA, 2010).

Quanto ao diálogo competitivo, inovação da nova lei de licitações, substituindo o convite e a tomada de preços, trata-se de

(...) modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021)

O **Pregão** era previsto na lei 10.520/02, contudo passou ser previsto na nova lei de licitações de 2021. Ele buscou consagrar o princípio da celeridade nas licitações. (GARCIA, 2000). Tal modalidade é utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado, pois o que importa é a natureza (bens e serviços comuns). Ademais, bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado, ou seja, são bens que não possuem características técnicas especiais, sendo facilmente encontrados no mercado (DI PIETRO, 2019).

Para a União, inclusive na administração indireta, a modalidade é obrigatória e, preferencialmente na modalidade eletrônica (art. 4º do Decreto nº 5.450/2005). Para os Estados, DF e Município, é de uso preferencial, ou seja, discricionário. O pregão não pode ser usado para contratação de obras e serviços de engenharia, nem para locações imobiliárias e alienações em geral (art. 6º do Decreto nº 5.450/2005). pode haver inversão de fases, (julgamento anterior a habilitação, adjudicação anterior a homologação etc.). No pregão não há comissão de licitação. O certame é conduzido por um pregoeiro, auxiliado por uma equipe de apoio (art. 3º do Decreto nº 5.450/2005).

O Pregão eletrônico trata-se da mesma modalidade licitatória criada e descrita na Lei 10.520/2002, com todas as exigências, direcionada para a aquisição de bens e serviços comuns, e vedada para as contratações de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral.

Na esfera federal, o pregão eletrônico é regulamentado pelo Decreto 5.450/2005, o qual se aplica à administração direta e indireta, incluindo entidades controladas. Lembrando que, nos termos do referido Decreto, para a União é obrigatório o uso do pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial o uso do pregão eletrônico, o qual não será utilizado apenas nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

Detalhe é que a jurisprudência do TCU admite a contratação por meio de pregão para serviços de engenharia ditos comuns (ex: colocação de pisos, troca de azulejos, pintura de paredes), permanecendo a vedação apenas para as obras (DI PIETRO, 2019).

Nas licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor, de forma precisa, suficiente e clara, sobre as características do objeto a ser licitado. O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva (DI PIETRO, 2019).

O sistema de registro de preços está previsto no art. 6, XLV da Lei 14.133/2021

“conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

O SRP não é uma modalidade ou um tipo de licitação. É um conjunto de procedimentos para a formação de um "banco de dados" de preços e fornecedores, que fica registrado na ata, denominada ata de registro de preços, com característica de compromisso para futura contratação. Assim, quando a Administração deseja contratar determinado bem ou serviço registrado em SRP, não precisa fazer uma nova licitação; basta apenas acionar o fornecedor cadastrado na ata, que será então obrigado a fornecer o bem ou executar o serviço nas condições e preços constantes do registro (DI PIETRO, 2019).

O SRP geralmente é utilizado:

- a) Nas unidades que realizam contratações frequentes de determinado bem ou serviço;
- b) Para atendimento a mais de um órgão ou entidade;
- c) Para atender a programas de governo;
- d) Na aquisição de bens com previsão de entregas parceladas; ou
- e) Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração.

Para a formação do SRP, a Administração deve realizar licitação na modalidade concorrência, do tipo menor preço, ou pregão, precedida de ampla pesquisa de mercado. Ressalte-se que a existência de preços registrados **não obriga** a Administração a contratar com o fornecedor registrado, ficando-lhe **facultada** a realização de licitação específica para a aquisição pretendida caso considere que vá ser mais vantajoso **ou** a contratação diretamente aqueles registrados dentro do prazo da vigência (DI PIETRO, 2019).

A **consulta** é modalidade prevista na lei 9.472/97 com aplicação restrita às agências reguladoras. Não pode ser utilizada em obras e serviços de engenharia (a qual se submete à Lei Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021) nem na aquisição de bens e serviços comuns (que se submetem ao pregão). A lei dispõe que a decisão ponderou o custo e o benefício de cada proposta, considerando a qualificação do proponente. tal lei não foi criada por uma lei geral de caráter nacional, por isso, a doutrina diverge sobre sua constitucionalidade.

A Homologação consiste na aprovação (reconhecimento), pela **autoridade competente**, da perfeição e licitude de todo o procedimento licitatório. É um típico **ato de controle**. Caso verifique algum vício ocorrido durante o procedimento, a autoridade deverá, se possível, saná-lo ou, caso contrário, deverá anular o procedimento, não o homologando.

A adjudicação, por sua vez, existe quando a Administração, por intermédio da autoridade competente, entrega simbolicamente o objeto da licitação ao concorrente que ofereceu a proposta mais vantajosa para a Administração (declara o vencedor da licitação). A adjudicação gera apenas expectativa de direito à contratação, uma vez que, posteriormente, caso a Administração for mesmo assinar o contrato, deverá ser com o adjudicatário. A assinatura do contrato não faz parte da licitação, mas é uma

consequência dela. Assim, a adjudicação é o ato final do procedimento licitatório (GARCIA, 2010).

No pregão ocorre o inverso, a adjudicação é que vem antes da homologação. Ademais, caso não haja recurso dos licitantes, a adjudicação será feita pelo pregoeiro e, depois, haverá a homologação pela autoridade competente (DI PIETRO, 2019).

3.2 LICITAÇÃO DISPENSADA, DISPENSÁVEL E INEXIGÍVEL

Licitação dispensada é quando não cabe à Administração a discricionariedade de escolha entre realizar ou não realizar o procedimento, ele não deve fazer a licitação (DI PIETRO, 2019).

Em relação à licitação dispensável a competição é perfeitamente viável caso a Administração **possa** dispensar a licitação, se assim lhe convier. Comumente **em** razão das situações em que exigem maior rapidez e, então, apesar de ser possível a licitação, pela demora do procedimento é caso de licitação dispensável, podendo o administrador contratar sem prévia licitação, mas devendo justificar o motivo da dispensa.

Na licitação fracassada, que é aquela na qual todos os licitantes são inabilitados (fase de habilitação) ou todas as propostas de preço são desclassificadas (preços manifestamente superiores aos de mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes), a Administração poderá fixar novo prazo para apresentação de novas propostas; persistindo a situação quanto às propostas de preço, será admitida a adjudicação direta, por valor não superior ao cotado.

Ou seja, a licitação fracassada em razão da desclassificação de todas as propostas de preço é hipótese de licitação dispensável e pode motivar a Administração Pública a realizar a contratação de forma direta, desde que não ultrapasse o prazo de 1 (um) ano para realizar o ato. (DI PIETRO, 2019).

Por outro lado, a lei não prevê a possibilidade de contratação direta no caso de licitação fracassada por conta da inabilitação dos licitantes.

Outras hipóteses são em razão do valor, quando a licitação é dispensável para obras e serviços de engenharia de valor estimado até R\$ 100 mil ou para outros serviços e compras e para alienações de valor até R\$ 50 mil, desde que, em ambos os casos, não se refiram a parcelas de uma mesma obra, compra ou serviço que possam ser realizadas de uma só vez.

A Licitação inexigível é quando houver inviabilidade de competição, em especial, quando:

Art. 74. (...)

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Há impossibilidade de criar critérios objetivos para seleção, pois características de uma pessoa são personalíssimas e únicas. É inexigível, ainda, a realização da licitação para a aquisição de insumos ou alienação dos produtos produzidos pelas empresas estatais no exercício da sua atividade-fim. Sempre que a Administração não puder realizar uma licitação por não existir viabilidade de competição, aplica-se a hipótese de inexigibilidade, ainda que a situação não se enquadre perfeitamente num dos incisos.

Para tornar mais clara a explicação acerca da licitação dispensável, dispensada e inexigível, observe-se o quadro a seguir:

Figura 1 - dispensas legais de licitar

	Inexigibilidade	Dispensável	Dispensada
Característica	inviabilidade de competição (impossibilidade de licitar)	Poderá licitar (discricionário). Aquisições.	Não poderá licitar (vinculado). Alienações.
Hipóteses legais	Lista exemplificativa	Lista exaustiva	Lista exaustiva

Fonte: lei de licitações adaptada pelo autor (2022).

Em suma, nos casos de dispensa de licitação (dispensada ou dispensável), a competição é possível, mas não é obrigatória a utilização de qualquer uma das modalidades licitatórias previstas nos comandos legais. Interessante perceber que, embora sejam distintas em termos jurídicos, a inexigibilidade e a dispensa não se diferenciam em termos práticos. Isso porque, nos dois casos, a Administração promoverá a contratação direta, sem licitação.

Em qualquer caso, a Administração deverá sempre justificar a não realização da licitação, assim como a razão da escolha do fornecedor e o preço contratado. Afinal, a motivação (indicação expressa dos motivos) dos atos administrativos que decidam pela dispensa ou pela inexigibilidade é obrigatória. Nos termos da Lei, configura crime dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.

4.A COMPRA DIRETA FERRE A ISONOMIA?

4.1 NOÇÕES DE CORRUPÇÃO

A corrupção está intrinsecamente ligada à política. Hoje em dia, geralmente se refere ao abuso de cargos públicos, enquanto as iniciativas anticorrupção são vistas na

mídia como mais ou menos equivalentes a 'boa governança'. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

A corrupção é quase universalmente considerada uma coisa ruim e, como resultado, é excepcionalmente raro um político abraçar o rótulo de ser corrupto. Considerar os legados do poder público como 'corruptos' põe em causa a sua legitimidade. Consequentemente, a oposição à corrupção nunca é neutra. A anticorrupção geralmente assume a forma de uma nostalgia específica, baseada na suposição de que a política era mais limpa e ética no passado. Com efeito, opor-se à corrupção promete retificar o que está fora de ordem, em vez de propor uma visão política alternativa superior ao status quo. (FORTINI, 2017).

O Brasil vive atualmente uma crise política que ameaça minar suas instituições democráticas. A chave para esta crise é a Operação Lava Jato (Operação Lava Jato), a maior investigação anticorrupção da história do Brasil. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

Desde o seu início em 2014, as investigações Lava Jato descobriram redes de corrupção envolvendo bilhões de dólares em 12 países e resultou em mais de 300 acusações e 100 condenações. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

Dois ex-presidentes já foram presos por suas ligações com a Lava Jato, Luiz Inácio Lula da Silva em 2018 e Michel Temer em meados de março de 2019. De fato, a Lava Jato quase decidiu o resultado da eleição do ano passado depois que o juiz Sérgio Moro condenou Lula a nove anos e meio de prisão, impedindo-o de concorrer às eleições de 2018 e deixando o campo aberto para a extrema direita Jair Bolsonaro assumir a presidência. (FORTINI, 2017).

Moro foi amplamente recompensado por seus esforços: Bolsonaro o nomeou para seu gabinete como seu novo ministro da Justiça - e a sentença de Lula foi estendida para 12 anos por um tribunal de apelações. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

O ímpeto anticorrupção em torno de Lava Jato também desempenhou um papel significativo na queda de outra presidente, Dilma Rousseff, que foi cassada em 2016 por "crimes de responsabilidade" devido ao seu suposto uso de um conjunto misterioso de manobras fiscais conhecido como pedaladas ("tráfico fiscal") para custear gastos sociais. Seu vice-presidente de direita, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), acabou substituindo-a e deixou o cargo com um índice de aprovação de 2%. (FORTINI, 2017).

A impressionante vitória de Bolsonaro em 2018 foi em parte baseada no mito de que o governo militar tinha sido menos corrupto do que o governo civil, e que o Bolsonaro poderia restaurar os valores que se degeneraram sob a influência corrupta do governo "comunista" do PT. No entanto, longe de ser uma inovação do PT, a corrupção

política há muito está imbricada na estrutura da política brasileira. (FORTINI, 2017).

Sua persistência não é peculiar à cultura brasileira ou à moral nacional. Em vez disso, tem sido um instrumento central para assegurar o controle das elites brasileiras sobre o poder político e econômico por séculos.

A corrupção no Brasil é uma questão sistêmica que reflete características específicas da economia política nacional e internacional.

O retrato da corrupção como uma troca encoberta que liga os mercados políticos e socioeconômicos por meio da troca ilícita de dinheiro e favores por tratamento privilegiado é apenas parte do quadro. (FORTINI, 2017).

Na verdade, a corrupção é uma estratégia política empregada por atores privados para exercer influência sobre as instituições ou o Estado. Como Gramsci argumenta em seus famosos Cadernos da Prisão, a corrupção pode servir como uma forma de governo quando é impossível governar apenas por consentimento, e a força é uma estratégia política muito arriscada. Corrupção e fraude são estratégias implantadas em circunstâncias em que a hegemonia da classe dominante é frágil, permitindo-lhe comprar apoio político - em essência, para privatizar a vida pública. (FORTINI, 2017).

A fluidez ideológica e a flagrante falta de disciplina partidária no sistema político brasileiro também podem ser atribuídas à manipulação do sistema político pela ditadura militar. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

A partir de 1965, os líderes da ditadura tentaram fortalecer sua posição criando dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o partido oficial do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). (FORTINI, 2017).

O governo concluiu que, como a oposição estava concentrada nas maiores áreas urbanas do Brasil, poderia se concentrar na troca de favores por apoio das máquinas políticas predominantemente rurais do país. Os estados menores e mais pobres do Brasil tendiam a ser governados por uma classe política oligárquica pró-militar, ideologicamente conservadora e mais do que disposta a trocar votos por favores. (FORTINI, 2017).

As reformas constitucionais em 1967 e 1969 liberaram os projetos econômicos do estado de qualquer tipo de supervisão, reforçando ainda mais o patrimonialismo como forma de governança. Não houve esforço "para acabar com o patrimonialismo, ou para resolver o agudo problema do financiamento interno da expansão capitalista, que fora o calcanhar de Aquiles da constelação de forças anterior".

O efeito foi o divórcio da moralidade e da legitimidade do processo de acumulação de poder, destacando a corrupção como uma característica da estratégia de desenvolvimento da ditadura. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

Distribuir favores tornou-se necessário para preparar o caminho para projetos de desenvolvimento em grande escala. Enquanto isso, a regulamentação informal da política econômica por meio de acordos de bastidores fortaleceu o vínculo entre funcionários do Estado e capitalistas. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

Na segunda metade da década de 1970, a ditadura do Brasil estava em seus últimos estertores, atormentada por escândalos de corrupção, fraco desempenho econômico e oposição renovada. Essa oposição estava dividida em dois campos: a oposição oficial, o Movimento Democrático Brasileiro, ou MDB - reorganizado em 1979 como PMDB, com quase a mesma lista de membros - e os novos movimentos e organizações sociais mais radicais. (FORTINI, 2017).

O PMDB reuniu uma gama diversificada de tendências políticas dentro da política brasileira: liberais, conservadores da velha escola, oligarcas políticos tradicionais e até mesmo elementos da esquerda nacionalista e comunista. O segundo campo foi representado, entre outros, pelos crescentes movimentos sindicais militantes do Brasil, a esquerda radical, incluindo aqueles que abraçaram a luta armada, bem como aqueles que a rejeitaram, e, finalmente, a esquerda católica organizada em torno da teologia da libertação. A oposição à ditadura culminou em uma aliança entre os dois campos de oposição por meio da Campanha Diretas Já ("Diretas [Eleições] Já"). (FORTINI, 2017).

A ditadura finalmente acabou com a eleição indireta do candidato do MDB, Tancredo Neves, ex-ministro do gabinete de Vargas, de centro sólido. Em uma reviravolta bizarra do destino, Neves morreu logo após assumir o cargo e foi substituído pelo vice-presidente José Sarney, um forte defensor da ditadura militar e talvez a face mais visível da corrupta oligarquia política do Brasil. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

Após a queda da ditadura, o PMDB solidificou sua posição de partido de centro, rejeitando tanto a oportunidade de incorporar as reivindicações da esquerda ao seu programa, quanto os apelos dos movimentos sociais para o exercício de uma nova forma de política, por medo de alienar seus constituintes patrimoniais. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

Feita tal explanação e contextualizando com situações mais recentes, em 2013, o governo brasileiro enfrentou uma ampla insatisfação nacional, expressa nos maiores protestos do país em 20 anos sobre uma série de questões. Isso incluiu acusações de

corrupção, os custos associados à hospedagem da Copa do Mundo FIFA de 2014 e o alto custo de vida em geral. (FORTINI, 2017).

A presidente Dilma Rousseff buscou superar essa situação, propondo-se a votar uma emenda à constituição brasileira convocando uma assembleia constitucional para reformar o sistema político. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

A maior investigação de corrupção de todos os tempos no Brasil, conhecida como investigação Lava Jato, expôs uma teia de corrupção na América Latina e além, abalando o establishment político e econômico em mais de uma dúzia de países. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

O que começou em 2014 como uma investigação de lavagem de dinheiro logo revelou corrupção nos mais altos escalões do governo brasileiro e em empresas como a estatal Petróleo Brasileiro (Petrobras) e a gigante da construção Odebrecht, agora chamada Novonorm, que ofereceu suborno em troca de contratos no Brasil e no exterior. A Lava Jato resultou em quase 280 condenações, devolveu cerca de US \$ 800 milhões aos cofres do Estado brasileiro e gerou investigações em todo o mundo. Quarenta e um países solicitaram formalmente às autoridades brasileiras cooperação jurídica e vários ex- e atuais chefes de estado, principalmente no Brasil e no Peru, foram implicados. (FORTINI, 2017).

Países latino-americanos selecionados foram onde a Lava Jato teve a maior precipitação em que figuras políticas e empresariais estiveram implicadas em Lava Jato e investigações relacionadas, com alguns casos importantes destacados.

No Panamá, dois presidentes e vários ministros foram acusados. Enquanto isso, os dois filhos do presidente Ricardo Martinelli enfrentam a extradição da Guatemala para os Estados Unidos. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

No México, Emilio Lozoya, CEO da petroleira estatal Pemex, foi extraditado no ano passado da Espanha. Ele implicou três presidentes em um caso em andamento. (FORTINI, 2017).

Por outro lado, no Equador, o vice-presidente Jorge Glas foi preso e o presidente Rafael Correa - que foi condenado à revelia - enfrenta a extradição da Bélgica. (FORTINI, 2017).

Já no Peru, cinco presidentes foram investigados ou detidos. Um morreu por suicídio quando as autoridades tentaram prendê-lo. (FORTINI, 2017).

No Brasil, presidentes, com destaque para Luiz Inácio Lula da Silva, além de altos funcionários e executivos de empresas como Odebrecht e Petrobras enfrentaram

repercussões. (FORTINI, 2017).

Mesmo assim, o Brasil fechou a força-tarefa atrás da Lava Jato em fevereiro de 2021, com o presidente Jair Bolsonaro argumentando que a corrupção dentro do governo havia sido erradicada. (Alguns analistas afirmam que o verdadeiro motivo é que o presidente brasileiro temia que ele ou seus familiares pudessem ser presos.)

Bolsonaro não é o único a criticar a investigação, que foi minada por alegações de motivação política. Em 2019, mensagens vazadas indicavam que Sergio Moro - o juiz principal dos casos Lava Jato e que mais tarde se tornou ministro da Justiça do Brasil - conluio com os promotores. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

O Supremo Tribunal Federal recentemente anulou as condenações do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e decidiu que Moro exibiu parcialidade no caso de Lula. As anulações dispensam o popular Lula de buscar outro mandato presidencial; no entanto, eles não afirmam sua inocência e ele pode ser julgado em outros tribunais. Especialistas dizem que a queda da Lava Jato é um golpe para os esforços anticorrupção em toda a América Latina. (FORTINI; SHERMAN, 2018)

4.2 PRINCÍPIOS INTRÍNSECOS A CONTRATAÇÃO DIRETA

Embora se pareça que a contratação direta esteja ferindo algum princípio constitucional, como o da isonomia, ela só é possível em casos excepcionais, como é o caso de inexistência de concorrência (portanto não beneficia outrem em detrimento de outro), ou por inexpressividade do valor de tal forma que o bem jurídico tutelado se mostra intacto, já que deve haver prova dos valores praticados no mercado.

Sendo assim, como regra, não se pode cogitar que uma contratação direta, por si só, se constitua em violação aos princípios licitatórios, devendo, em cada caso concreto, verificar se houve excesso, bula das regras ou alguma outra espécie de desrespeito ao ordenamento jurídico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo administrativo exigido hoje, requer dos seus gestores gerenciamento eficiente dos recursos públicos além de transparência na aplicação destes. Ademais, conforme vislumbrado, o não cumprimento das regras de probidade podem ensejar penalidades cíveis, penais e administrativas.

Ademais, constatou-se que a lei de licitações, em especial a previsão de compra direta não fere, em primeira face, a isonomia, dada as peculiaridades de cada um dos institutos que possibilitam tal compra direta.

Constatou-se que a corrupção é um antigo fenômeno social intrínseco a governos, indivíduos, organizações e países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento e que, apesar dos esforços contínuos de muitos estados e organizações internacionais para contê-la, a corrupção como um problema ético e legal ainda existe.

Ao abordar os fenômenos de corrupção e responsabilidade não apenas em um nível teórico, mas também com tentativas de modelar possibilidades de combate à corrupção e aumento da responsabilidade dos servidores públicos.

Restou consignado análises detalhadas de vários conceitos de corrupção são fornecidas juntamente com a conclusão sobre tendências em desenvolvimento tentando definir este fenômeno social.

Leis anticorrupção, como é o caso da lei de licitações se mostram de grande valia no combate a corrupção e demonstram interesse do próprio governo em reduzir esse mal que assola inúmeros governos, searas e pessoas, tratando as compras e aquisições gerais governamentais autônomas e passíveis de trazerem mais benefícios ao Estado em termos econômicos.

A transparência garante uma maior fiscalização e com isso, melhor contentamento público. Desta forma, para alcançar os resultados almejados pela administração pública, que se resume em promover o bem-estar social e a própria sociedade no objetivo proposto, todos que lidam com bens e valores públicos devem pautar suas ações nos princípios da administração pública.

Como sugestão de pesquisas futuras, é possível indicar com a análise das diferentes teorias que tentam explicar a corrupção, tais como as perspectivas histórico-culturais, no estilo político e na urbanização. Pode-se vislumbrar ainda sob ótica dos economistas (desequilíbrio entre a demanda e a oferta, estimando o nível de risco e o possível benefício).

6.REFERÊNCIAS

BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoin Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei nº 12.846/13. A&C - **Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte**, ano 18, n. 71, p. 267-294, jan./mar. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i71.930.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/ConstituicoesBrasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAutorizadoEC71.pdf>>. acessado em 09 de nov. 2022.



BRASIL. **LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.** Disponível em <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm acessado em: 09 de nov. 2022.

BRASIL. a Lei 13.303/2016. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
acessado em: 09 de nov. 2022.

BRASIL. Lei Nº 11.079/2004. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
acessado em: 09 de nov. 2022.

BRASIL. Lei 10.520/02. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
acessado em: 09 de nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.450/2005;. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
acessado em: 09 de nov. 2022.

BRASIL. Decreto 7.892/2013;. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
acessado em: 09 de nov. 2022.

BRASIL. Decreto 7.581/2011;. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
acessado em: 09 de nov. 2022.

BRASIL. e leiº 9.472/97. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
acessado em: 09 de nov. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019

FORTINI, C.; SHERMAN, A. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do "bis in idem." **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 2, p. 91, 1 maio 2018.

FORTINI, Cristiana. **Excesso de punição a atos de corrupção não favorece o interesse público.** Conjur, 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-ago-10/interesse-publico-excesso-punicao-atos-corrupcao-nao-favorece-interesse-publico>. Acesso em: 20/09/2022



GARCIA, Flavio Amaral. Licitações e contratos administrativos. Casos e polêmicas. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016

SOARES, Ricardo Mauricio Freire. HERMENÊUTICA E INTERPRETAÇÃO JURÍDICA. São Paulo: saraiva, 2010