

LARYSSA CARDOSO SEGATO

**CRIMES CONTRA AS LICITAÇÕES E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2020

LARYSSA CARDOSO SEGATO

**CRIMES CONTRA AS LICITAÇÕES E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

Projeto de monografia apresentado ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEVANGÉLICA, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Me. Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS – 2020

LARYSSA CARDOSO SEGATO

**CRIMES CONTRA AS LICITAÇÕES E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

Anápolis, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

Banca Examinadora

---

---

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo a elucidação quanto à realização dos procedimentos licitatórios e a posterior celebração contratual, a previsão legal, princípios específicos regentes, modalidades, procedimentos exigíveis para a formalização e execução dos contratos públicos, definição dos crimes licitatórios, espécies criminais, exploração das condutas consideradas puníveis em esfera federal e a atuação dos três poderes na prevenção, contenção e combate à corrupção nas licitações de contratos administrativos.

**Palavras chave:** Licitação, Contrato Administrativo, Direito Administrativo.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>CAPÍTULO I – LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	03
1.1 Licitação .....	04
1.1.1 Conceito, finalidades e objeto .....	04
1.1.2 Princípios específicos.....	05
1.1.3 Modalidades .....	07
1.1.4 Procedimento .....	09
1.2 Contrato Administrativo .....	10
1.2.1 Conceito e características .....	10
1.2.2 Cláusulas necessárias segundo amparo legal .....	11
1.2.3 Formalização e execução.....	11
<b>CAPÍTULO II – CRIMES</b> .....	12
2.1 Condutas puníveis.....	13
2.2 Espécies criminais.....	16
2.2.1 Da dispensa ou inexigência ilegal .....	17
2.2.2 Da frustração ou fraude.....	17

2.2.3 Do patrocínio de interesse privado .....	18
2.2.4 Da modificação ou vantagem indevida.....	19
2.2.5 Do impedimento, perturbação ou fraude .....	20
2.2.6 Da indagação do sigilo .....	20
2.2.7 Do afastamento de licitante .....	20
2.2.8 Da fraude em prejuízo da fazenda pública .....	21
2.2.9 Do contratado inidôneo .....	22
2.2.10 Do impedimento de inscrição .....	22
2.3 Sujeitos, tentativa e consumação.....	23
<b>CAPÍTULO III – O COMBATE À CORRUPÇÃO .....</b>	<b>25</b>
3.1 Atuação do judiciário .....	25
3.2 Tribunais de Contas .....	27
3.3 Controladoria-Geral da União.....	30
3.3 Exemplificações de casos em esfera federal .....	31
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>34</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico possui objetivo de análise acerca dos crimes contra as licitações e aos contratos administrativos, afirmando a obrigatoriedade de preservação do procedimento licitatório, visto como requisito inicial e essencial à posterior existência do contrato, além de seus preceitos, princípios fundamentais e relevância do rigor e exatidão em seu desenlace, para que não haja como consequência a fuga aos ditames legais.

A licitação é procedimento administrativo formal onde há a convocação mediante critérios objetivos de ato próprio para oferecimento de bens ou prestação de serviços, com a finalidade de obter proposta mais vantajosa à formação de contrato ou ato do interesse da Administração Pública.

Os atos e decisões da Administração Pública estão submetidos aos princípios da legalidade e da eficiência, exigindo, portanto, um sistema de controle. Em consequência, ocorre também com os atos da licitação e contratos administrativos, através da vinculação aos seus específicos atos reguladores.

Essencialmente, a pesquisa, organizada em três capítulos, se desdobra a partir do amparo bibliográfica e documental, por intermédio de livros e artigos, sendo alicerçada sobretudo pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Será observado o tópico do combate à fraude sobre o procedimento licitatório e a atuação do judiciário no patamar de tentativa ao combate a esta modalidade de corrupção, através da exposição de como, na prática, o judiciário detém o poder de exercer a função de controle e fiscalização dos atos da Administração Pública.

Como embasamento a este trabalho, a Lei, em sua forma categórica, imperativa e concisa é afirmada como a principal ferramenta de mudanças quando vêm à pauta adversidades e questionamentos sobre o tema.



## **CAPÍTULO I – LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

As normas instituídas sobre as licitações e contratos administrativos foram decretadas e sancionadas com o surgimento da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, elaborada com a característica regulamentadora dos atos administrativos quando houver a finalidade de compras, obras, serviços, alienações e locações, realizadas categoricamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei 8.666, foi incorporada como ordenamento jurídico subsequentemente ao primeiro processo de impeachment, transcorrido ao final do ano de 1992 e com o desenlace do afastamento definitivo do até então presidente da república Fernando Collor de Mello.

O acontecimento apresentou, na época, diversas modificações com o intuito de atingir os obscuros mecanismos de corrupção, muito realizados e em parte despercebidos sob as lacunas da legislação anterior, a Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986.

Para a sua elaboração, houve por um período estimado dois anos das mais bem intencionadas pesquisas realizadas por estudiosos, pesquisadores e legisladores da época, como forma garantidora de uma tentativa eficaz de resolução e extinção da dissimulação dos gestores públicos, já arraigada ao sistema político, através da realização costumeira de contratação de obras e serviços preferidos e maquinados. Mesmo com as realizações proferidas por ora, é eminente que atualmente, no Brasil, continuam havendo formas de desvio sobre o ordenamento jurídico disposto pela

Lei 8.666/92, insuficiente para a diluição dos meios corruptivos exercidos nesta transcurso temporal. Tanto é que se cogita uma próxima modificação na Lei de Licitação (PL 1292/95) com o intuito de oferecimento de ferramentas para que obras não fiquem inacabadas e sejam alvo de desvio de verbas públicas.

Mesmo com as realizações proferidas por ora, é eminente que atualmente, no Brasil, continuam havendo formas de desvio sobre o ordenamento jurídico disposto pela Lei 8.666/92, insuficiente para a diluição dos meios corruptivos exercidos nesta transcurso temporal. Tanto é que se cogita uma próxima modificação na Lei de Licitação (PL 1292/95) com o intuito de oferecimento de ferramentas para que obras não fiquem inacabadas e sejam alvo de desvio de verbas públicas.

## **1.1 LICITAÇÃO**

### **1.1.1 Conceito, finalidade e objeto**

A Licitação possui natureza jurídica de procedimento administrativo, praticado pela Administração Pública, havendo por esta a necessidade de contratação de terceiros para a prestação de serviços, obras, compras, locações e alienação de bens.

É realizada a partir de uma sequência de atos administrativos executados pela Administração Pública, ao ter por objeto a finalidade contratual, obtendo, portanto, a proposta a que mais se adequa aos interesses e apresenta maior vantagem sobre a entidade licitante. Deve oferecer oportunidade de condição igualitária aos que desejam a contratação e oferecimento de prestação dos bens e serviços.

A Constituição Federal de 1998 oferece uma base principiológica para esses procedimentos administrativos realizadores de contratações públicas, e especificamente em seu artigo 37, XXI, estabelece acerca da exigível obediência irrestrita a estes princípios explícitos e implícitos a que se referem a Carta Magna.

Dentre seu ordenamento, é estabelecido que o dever de licitar não deve fugir da obrigatoriedade, ou seja, tem por característica seu caráter inafastável, salvo as expressas determinações legais acerca da inexigibilidade ou dispensa. E deve seguir uma sequência de atos administrativos ordenados e previstos, a partir de critérios objetivos, em obediência ao Princípio da Isonomia e ao prévio edital.

### **1.1.2 Princípios Específicos**

Os princípios são considerados aspectos basilares da Constituição. Instruem o procedimento licitatório e fornecem anteriormente a sua realização, são pautas de norteio às condições de atuação exigíveis durante a licitação, ao visar a proteção dos interesses de toda a coletividade. Aos termos da Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 3º:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Os princípios conferidos são observados na doutrina trabalhada por Diógenes Gasparini, utilizada como alicerce à elaboração da individual caracterização de cada princípio disposto.

**Legalidade:** determina que o administrador deve agir em conformidade com a lei, pode fazer tudo o que a lei estabelece e impede comportamento divergente ao ordenamento jurídico vigente.

**Impessoalidade e igualdade:** é impeditivo de quaisquer discriminações e individualizações entre os participantes do procedimento licitatório. Os agentes da Administração Pública devem tratar os que oferecem suas propostas contratuais de forma igualitária, sem agir de acordo com preferências pessoais.

Moralidade: é exigida ao agente público a notoriedade de condutas éticas, que não fujam da legalidade, a partir do comprometimento e honestidade no exercício de suas funções ao conduzir a licitação. Há a ideia do bom gestor e de probidade ao lidar com os atos administrativos.

Publicidade: os atos administrativos devem obrigatoriamente ser publicados, devendo estar a alcance da sociedade, a partir desse princípio é possível a obtenção pública de informações acerca do que é realizado ou não pela Administração Pública.

Probidade administrativa: impede atos que prejudiquem a Administração Pública, exige certa e grande responsabilidade ao lidar com os assuntos referentes ao procedimento licitatório. É sinônimo da integridade, regramento e exatidão aos atos administrativos realizados.

Vinculação ao instrumento convocatório: diz respeito à imprescindibilidade dos termos e condições do edital. O edital é ato convocatório, instrumento o qual exige obediência e tem por característica ser determinante do desenvolvimento da licitação, na fixação de condições aos participantes e às necessidades estabelecidas para a decorrente contratação, através de um texto claro, minucioso, preciso e de fácil compreensão.

Julgamento objetivo: o julgamento das propostas e condições deverá ser realizado a sob ótica de um julgamento portador de critérios objetivos, explicitados no edital ou carta-convite. A análise não deve conter critérios individuais, pessoais ou aleatórios utilizados em julgamento de propostas.

Além destes princípios, há alguns outros princípios correlatos. São os atribuídos em sequência, chamados princípio da padronização, competitividade e fiscalização da licitação pelos interessados ou qualquer cidadão.

Padronização: deve a entidade fornecedora do serviço pretendido, seguir o padrão, com compatibilidade de especificações técnicas, desempenho, condição de manutenção e garantias, diante dos interesses da Administração Pública, ao visar a coletividade.

Competitividade: o princípio é estabelecido segundo artigo 3º, parágrafo primeiro, inciso I, da Lei de Licitações:

§ 1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

Não podem os agentes públicos interferir no decorrer natural do necessário critério de competitividade relacionado aos participantes concorrentes do procedimento licitatório. Não devem comprometer, restringir, frustrar os interessados, não poderão ter prioridades ou preferências sobre os participantes, devendo ser tratados à luz do princípio da isonomia. Perderia o sentido a licitação que não tivesse competição entre os prestadores de serviços, é essencial à matéria do procedimento.

Fiscalização da licitação pelos interessados ou qualquer cidadão: é derivado do artigo 4º da Lei federal de Licitações e Contratos da Administração Pública, e refere-se ao fato de que os cidadãos podem conferir e fiscalizar a Administração Pública no que se refere à realização do procedimento de licitação.

Formal e formalismo: os participantes de qualquer modalidade de licitação têm o direito “direito subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido” (art. 4º, caput, Lei 8.666/93). O procedimento licitatório é, portanto, ato administrativo formal e é considerado ilegal modificar, inverter, corromper as fases do procedimento licitatório. Esse princípio dita o regramento a ser seguido em seu sentido mais estrito, sob pena de invalidade.

### **1.1.3 Modalidades**

O artigo 22, da Lei federal de licitações e contratos da administração, estabelece cinco modalidades de licitação. A concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Entretanto, a Lei 10.520/02 adicionou uma nova modalidade, o pregão. Nada obstante, o artigo 54 da lei 9.472/97, criou a modalidade de consulta.

Pode-se dizer que as modalidades de licitação são as maneiras as quais o procedimento em si, se apresenta, são as formas utilizadas para obtenção do objetivo específico, em seu enquadramento mais adequado. São observados os fatores como, tipo de licitação, técnica e preço.

O recente Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, definiu atualizações no que tange aos valores das modalidades de licitação tratadas pelo artigo 23 da Lei 8.666/93. São variadas as implementações, consideradas a partir da vigência do decreto. A principal observação a ser feita acerca da modificação, é de que houve um aumento considerável dos valores máximos admitidos em algumas das modalidades licitatórias.

A modalidade de concorrência, por exemplo, aplica-se às obras e aos serviços de grande proporção, de valor superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) e para compras e serviços de valor superior a R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). É dividida pela fase de publicação do edital, habilitação de empresas, classificação, julgamento, homologação e adjudicação. Quando houver compra ou alienação de imóveis, concessão de direito real ou licitações internacionais, deve ser utilizada essa modalidade de procedimento e é possível que um Estado ou Município a utilize como única modalidade em sua esfera administrativa.

Na tomada de preços, é necessário o cadastro prévio de interessados e contempla compras e outros serviços de até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), obras e serviços de engenharia até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), sendo possível em licitações internacionais.

A partir de convite, os interessados são cadastrados previamente ou não, deve haver o número mínimo de 03 (três convidados), exceto por limitações de

mercado ou desinteresse, devidamente justificado pela comissão de licitação. O instrumento convocatório é a carta-convite e não há necessidade de publicação no Diário Oficial da União, bastando apenas a fixação da carta convite em local devido. No tocante à obras e serviços de engenharia, cobre o valor de até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) e relativo a compras, há o limite pecuniário de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

Pela modalidade de concurso, qualquer interessado pode participar e sua hipótese se adequa quando há necessidade de escolha de trabalho técnico, seja científico ou artístico que serão premiados ou remunerados. A publicação na imprensa oficial é feita com antecedência de 45 dias, o concurso deverá ter regulamento próprio e o julgamento é realizado por comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada.

O leilão, objetivado para a venda de bens móveis ou produtos legalmente apreendidos, penhorados ou para a alienação de bens e imóveis. Quaisquer interessados podem participar e quem oferece maior lance é o vencedor. Devem ser leiloados bens sem serventia, que não acrescentam mais utilidade à Administração, bens penhorados e bens apreendidos decorrentes de atos ilícitos e apreendidos pela Receita Federal. O limite superior para utilização do leilão para venda de bens móveis é de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para compras e serviços, sendo que ultrapassado esse valor, será utilizada a modalidade de concorrência.

Pregão está previsto em lei específica, Lei 10.520 de 2002, é modalidade de licitação e está previsto para seleção de bens e serviços, desde que sejam comuns (usualmente encontrados no mercado e que não exijam técnica) e de qualquer valor. Tem por característica menor complexidade e mais negociabilidade, é realizado por lances, objetivando a proposta mais vantajosa, de menor preço. A fase de lances se iniciará com o autor da melhor proposta e aqueles que estejam até 10% acima do autor da melhor proposta.

#### **1.1.4 Procedimento**

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o procedimento licitatório é um procedimento que exige uma sucessão de atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, que seriam preparatórios de ato final objetivado pela Administração. O procedimento da licitação fica a cargo de uma Comissão, permanente ou especial, composta de, pelo menos, três membros (art. 51), sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação, com exceção da ocorrência de convite ou pregão (DI PIETRO, 2015).

Completa Hely Lopes Meirelles, que a fase interna da licitação, iniciada pela repartição interessada com a abertura de processo em que a autoridade competente determina a sua realização, define seu objeto e indica recursos hábeis para a despesa. E à posteriori segue a fase externa, desenvolvida através de uma sequência de atos, audiência pública, edital ou convite de convocação dos interessados, recebimento da documentação e propostas, habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, adjudicação e homologação (MEIRELLES, 2002).

## **1.2 CONTRATO ADMINISTRATIVO**

### **1.2.1 Conceito e características**

É definido por contrato o acordo recíproco entre vontades firmado com intuito comum a ambos contratantes, instrumento firmado gerador de obrigações e um vínculo almejado. Possui variadas espécies e uma delas possui a finalidade administrativa, sendo, para tanto, o contrato administrativo. Pode ser conceituado como um fruto de um procedimento licitatório, anterior e possibilitador da sua existência.

O contrato administrativo é um ajuste entre a Administração Pública e terceiros, ou entidades administrativas com o objetivo de atender os interesses coletivos necessários em sociedade. Diógenes Gasparini destaca que é ato plurilateral ajustado pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes com certo particular, cuja vigência e condições de execução a cargo do particular podem



ser instabilizadas pela Administração Pública, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante particular (GASPARINI, 2012).

Tem como característica a submissão do Direito Administrativo, através da importância de igualdade entre as partes participantes e ao prevalecer o princípio da supremacia do interesse público, além da submissão às normas legais e procedimentais. A formalidade do contrato, ou seja, diz respeito à exigibilidade de confecção na forma escrita, sendo o contrato verbal considerado nulo e ausente de valor. E a obrigatoriedade do instrumento contratual.

### **1.2.2 Cláusulas segundo amparo legal**

Em razão da supremacia do interesse público, o contrato administrativo possui prerrogativas próprias, chamadas cláusulas exorbitantes. A possibilidade de alteração unilateral do contrato (art. 58, I, Lei nº 8.666/93) é uma delas, podendo alterar unilateralmente o objeto contratado, referindo-se apenas à qualidade e quantidade do objeto (art. 65, parágrafo 1º da Lei nº 8.666/93), não deixando em segundo plano o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

### **1.2.3 Formalização e execução**

A Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, no artigo 62, propõe como instrumentos de formalização de contrato o termo de contrato, carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra e ordem de execução de serviço.

O contrato deve mencionar os nomes das partes e de seus representantes, a finalidade, ato autorizativo da sua lavratura, número de processo da licitação, dispensa ou inexigibilidade e sujeição às normas da lei e às cláusulas contidas no contrato. A publicação deverá ser feita pela Administração, através de imprensa oficial, ressalvados casos previstos em lei.



## **CAPÍTULO II – CRIMES**

No que concerne à realização de licitações e contratos, é sabido que a Administração Pública não está imune aos crimes, muitas vezes investigados, descobertos e divulgados amplamente pela imprensa.

A simplória existência de licitações e extensos contratos não é garantia de probidade administrativa. Muito pelo contrário, são substancialmente levadas à transparência as artimanhas, meandros e conluíus daqueles que operam licitações de obras públicas, aquisições e fornecimento de serviços. Observa-se constantemente as polêmicas exposições de pretextos, manipulações e grandes articulações nas corrupções.

Muitas vezes, para aqueles que objetivam auferir proveitos indevidos de uma contratação administrativa, em lugar da simples dispensa de licitação, é muito mais conveniente e mais seguro articular um procedimento viciado, manipulado, dirigido (DALLARI, 2006).

Logo na Idade Média, na etapa inicial de ascensão das corporações políticas e econômicas, entra em questionamento a responsabilidade penal das diversas instituições. Para a existência de responsabilidade coletiva, demandaria responsabilidade individual, incluindo críticas aos excessos contra a ordem social ou prevalência de interesses próprios abusivos de seus governantes. Sendo característica similar se direcionada ao cotidiano atual, onde alguns agentes públicos e representantes da sociedade continuam a praticar atos lesivos à coletividade.

Em contraste à essa realidade, o Estado, enquanto organismo político-jurídico, possui suas instituições reguladoras e disposições constitucionais e penais específicas, de maneira que os recursos públicos não sejam utilizados indiscriminadamente, em desfavor do interesse público ou com desvio de finalidade.

## **2.1 CONDUTAS PUNÍVEIS**

Categoriza-se a Lei n. 8.666/1993 como a tutela jurídica da Administração Pública. Esta última, no entanto, seria o objeto jurídico assegurado na existência de delitos licitatórios. Esses delitos ferem a contratação pública e são considerados ofensivos ao Estado-Administração e atrelados à prejudicialidade das necessidades sociais coletivas.

O desempenho satisfatório da Administração corresponde ao funcionamento dos preceitos constitucionais em sua essencialidade. A probidade constante de seus agentes e a imparcialidade funcional constituem deveres resguardadores da moralidade administrativa.

A Constituição Federal, nesse sentido, preceitua:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No procedimento licitatório, várias são as ilegalidades passíveis de ser 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 de Direito Penal (CARVALHO FILHO, 2014).

Para a delimitação da conduta criminosa, deve a mesma ser um fato típico, antijurídico e culpável. Na tipicidade do fato praticado do agente, são pressupostos elementos objetivos e subjetivos. O tipo objetivo é o que consta já objetivado, como a realização de uma ação ou omissão, resultado, autoria e nexo causal. No que se refere aos elementos subjetivos, diz respeito à análise valorativa. Aqui, então, objetiva-se evidenciar de dolo ou culpa.

Dispõe o Código Penal, no artigo 18, inciso I, que o crime doloso é condicionado à vontade do agente em relação ao resultado ou ao assumir o risco de produzi-lo. A previsão do resultado seria presente, nos casos de intenção ou indiferença sobre o resultado produzido pela ação ou omissão.

Via de regra, os crimes só podem ser dolosos, sendo culposos apenas quando houver previsão legal expressa nesse sentido. Tendo como norte a concepção finalista da ação, esta será sempre uma ação final, dirigida à produção de um resultado. Logo, se não houver vontade dirigida à produção de um resultado qualquer, não haverá conduta (GRECO, 2020).

A Lei 8.666 consigna apenas hipóteses de crimes dolosos, sejam aqueles passíveis de serem cometidos apenas por quem desejar fazê-los, ou assumir o risco pela prática, e não, como nos crimes culposos, por quem os pudesse praticar em virtude de negligência, imprudência e imperícia (RIGOLIN, 1999). O autor Diógenes Gasparini (2012), de forma semelhante, define que todos os crimes da Lei de Licitações são dolosos. Se o ocorrido se der na modalidade culposa, não há o que se falar em crime licitatório. Não há fraude a partir das três hipóteses acima discutidas. E, em caso de um resultado errôneo, este deveria ser anteriormente evitado.

Diante do exposto, cometida a infração ou delito, são aplicadas conseqüentemente as devidas sanções, classificadas em sanções administrativas ou sanções penais (cumuladas ou não). Neste aspecto, exerce função fundamental o legislador na seleção e descrição das condutas suscetíveis de sanções penais. E adentra, em todos os aspectos da determinação das condutas puníveis, o princípio da legalidade.

Todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, ou seja, à legalidade. O procedimento administrativo não tem existência jurídica se lhe falta, como fonte primária, um texto de lei. Mas não basta que tenha sempre por fonte a lei. É preciso, ainda, que se exerça segundo a orientação dela e dentro dos limites nela traçados. Só assim o procedimento da Administração é legítimo (FAGUNDES, 2006).

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2002).

Condutas puníveis estão especificadas precisamente nos seguintes artigos 81, 86, 87 e 88 da Lei nº 8.666/93.

As sanções cominadas no referido artigo 81 seriam as penalidades legalmente estabelecidas quando se tratar de recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo legal. O adjudicatário se exime de sanção caso apresente motivo justificado quanto ao impedimento da assinatura do contrato. Vale ressaltar, por último, que a adjudicação é o ato pelo qual se atribui o futuro contrato ao vencedor da licitação, passando a ter expectativa de direito à contratação. Isto é, uma garantia ao vencedor do processo licitatório para a celebração de um posterior contrato.

No que tange ao artigo 86, em caso de atraso injustificado na execução do contrato e no artigo 87, no que diz respeito à inexecução total ou parcial do contrato, são impostas multas previstas no instrumento convocatório ou contrato. E no artigo 87 também há a possibilidade da penalidade de advertência. E, por fim, na hipótese de cometimento dos dispostos nos artigos 87 e 88 do mesmo dispositivo legal, a sanção é de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração e/ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

O artigo 88 referido, trata os contratos que tenham sofrido condenação definitiva por praticarem fraude fiscal no recolhimento de tributos, a prática de atos

lesivos visando a frustração dos objetivos da licitação e a demonstração de inidoneidade (falta de aptidão ou capacidade) para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

A Lei nº 10.520/2002, instituidora do pregão como modalidade de licitação, impõe, em seu artigo 7º, as hipóteses de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios pelo prazo de até 05 (cinco) anos; descredenciamento no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) pelo prazo de até 05 (cinco) anos; multa prevista em edital e contrato, a quem:

Art. 7. (...) convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal (...)

Além do exposto, o dispositivo sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços (continuados, ou não), Instrução Normativa SLTI nº 2 de 30/04/2008, tipifica como conduta proibida a inobservância do prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentação de garantia (art. 19, XIX, "e") e faltas graves como o não recolhimento do FGTS e contribuições previdenciárias, assim como o não pagamento do salário, vale-transporte e auxílio alimentação aos empregados.

## **2.2 ESPÉCIES CRIMINAIS**

Para identificação dos crimes licitatórios em suas diversas espécies, é necessária, por parte das autoridades, a delimitação da investigação, identificação do objeto e escolha das diligências necessárias (como a requisição de informações e documentos) para obtenção de material probatório desejado.

Existem no ordenamento jurídico brasileiro as seguintes espécies:

### **2.2.1 Da dispensa ou inexigência ilegal**

No que concerne à ilegalidade das contratações dispensadas, dispensáveis e inexigíveis, o ordenamento posto pelo artigo 89 da Lei n. 8.666/93, aduz que é considerado crime a dispensa e inexigibilidade licitatória consideradas fora dos parâmetros legais ou inobservância das formalidades licitatórias exigidas, no que se refere à contemplação das compras.

Para a configuração do delito tipificado no artigo 89 da Lei 8.666/1993, é indispensável a comprovação do dolo específico do agente em causar dano ao erário, bem como do prejuízo à administração Pública (STJ, Recurso em HC n. 108.813 – SP, Relator Ministro Sebastião Reis Júnior).

Frisa-se como penalidade a detenção de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Além de que o concorrente beneficiado a partir da consumação da ilegalidade anteposta, incorrerá na mesma penalidade. São exemplificadas nos artigos 17, 24 e 25 da Lei supracitada, as únicas hipóteses cabíveis nas possibilidades de dispensa e inexigibilidade de licitação.

O bem jurídico a ser protegido é o de assegurar a estrita excepcionalidade dessas hipóteses previstas nos artigos descritos. A espécie penal elencada visa a proteção do princípio do procedimento formal, estando a licitação vinculada ao ordenamento legal que rege todo os seus atos e fases, com exigências estabelecidas e necessárias, ao visar a finalidade pretendida.

### **2.2.2 Da frustração ou fraude**

A fraude ou frustração da competição objetivando vantagem indevida para si ou outrem está elencada no artigo 90 da mesma lei. Geralmente objetiva a vitória



de um licitante sobre outros concorrentes, ferindo, dessa forma, o caráter de competitividade da licitação.

Rogério Tadeu Romano (2019) afirma que esse tipo envolve concurso de agentes e dispõe que na modalidade de frustrar, aperfeiçoa-se o tipo através da conduta que impede a disputa do procedimento licitatório. Poderá ainda a conduta envolver um artil para qual o sujeito impede a eficácia da licitação.

Frustrar é inviabilizar, impedir ou inutilizar o caráter competitivo ou a realização do procedimento licitatório. Enquanto a fraude, seria o uso de artifícios na busca por alterar ou mascarar o procedimento ou a competição. Com penalidades sobre ambas as práticas, o bem tutelado é o caráter de competição da licitação e pena de detenção contabilizada em 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

As fraudes geralmente são realizadas por funcionários públicos, políticos ou empresas e, para exemplificar, é comum que envolvam jogos de planilha (obtenção de informações prévias), superfaturamento, acordos entre empresas/empreiteiras, empresas de fachada, compra de material de qualidade muito inferior ao detalhado no edital, falsificação e simulação de transações, entre outros.

Em todos os casos caracterizados como fraude, verifica-se prática maliciosa através da qual um sujeito visa ludibriar outrem, atuando de modo reprovável para obter vantagem indevida. Na fraude o resultado ilícito é buscado através de artimanhas que neutralizam o senso crítico da outra parte, impedindo-a de perceber-se da má fé do fraudador (JUSTEN FILHO, 2019).

### **2.2.3 Do patrocínio de interesse privado**

O patrocínio direto ou indireto, ou seja, o ato de promover ou auxiliar, de interesse privado perante a Administração Pública, dando ensejo à instauração de licitação ou celebração de contrato, cuja invalidação for declarada pelo Poder Judiciário, está sujeito à pena de detenção de seis meses a dois anos e, multa, de acordo com o artigo 91 da Lei de Licitações.

O bem jurídico assegurado pelo legislador é a proteção da probidade da função pública, a integridade de seus funcionários e o bom funcionamento da Administração Pública.

Por fazer-se necessária a invalidação da licitação ou contrato perante ao Judiciário, o crime somente se configura a partir do resultado instaurado por sua celebração. Sendo praticante do crime o funcionário público ou terceiro, a mando do funcionário público.

A conduta do agente consiste em patrocinar, aqui estaria consumada a infração, mas depende de vir a licitação ou contrato a serem invalidados, evento considerado futuro e incerto. Se esse fato é elemento do tipo, estará consumada a infração somente quando ele ocorrer, com sentença transitada em julgado (GRECO FILHO, 2007).

#### **2.2.4 Da modificação ou vantagem indevida**

Entende-se por vantagem indevida quando o funcionário público, em exercício de sua função, se beneficia injustamente de alguma modificação e prorrogação contratual. A vantagem é geralmente de cunho econômico, incidindo na mesma pena o contratado que também se beneficia ou tem a vantagem indevida, sendo que a depender das condutas praticadas, é possível que haja concurso de crimes.

O tópico é tipificado no artigo 92 da Lei 8.666/93:

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar 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 desta Lei.

Em relação à preterição da ordem cronológica de pagamento, em outras palavras, negação indireta ou inobservância da mesma, deve ser injusta. Caso for justificada, não há o que se falar em crime.

### **2.2.5 Do impedimento, perturbação ou fraude**

Com previsão legal no artigo 93, da Lei de Licitações, trata de diversos atos nos quais o servidor tenta dificultar o procedimento licitatório. Importa na conduta, abrange a ação realizada, não no resultado causado.

O impedimento é consumado no mesmo instante do ato, a perturbação é verificada a partir da conduta e a fraude é consumada no momento em que o ato passa a estar viciado.

A pena é de detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, sendo considerado crime de menor potencial ofensivo.

### **2.2.6 Da indagação do sigilo**

Vem a ocorrer quando o administrador faz publicação da proposta apresentada no procedimento licitatório, em desfavor ao licitante, proporcionando a terceiro o ensejo de devassá-lo.

A figura da indagação do sigilo se encontra no art. 94, da Lei 8.666, com previsão de pena de detenção de 2 (dois) a 3 (três) anos e multa.

Devassar, na hipótese, diz respeito a violar o envelope onde está contida a proposta comercial, de alguma forma, de modo que seja possível o conhecimento do valor proposto antes da sua abertura, em ato público. Outra forma de que, da mesma forma tipificaria o crime de devassa, seria inteirar-se do valor mediante de qualquer tipo de informação segura (BITTENCOURT, 2012).

O sigilo das propostas de cada licitante é indispensável à concorrência, promovendo o princípio constitucional da isonomia entre os participantes. À vista disso, o objeto jurídico tutelado é a competição entre os licitantes.

### **2.2.7 Do afastamento de licitante**

Nessa modalidade, o afastamento se dá por meio de violência (*vis corporallis*), grave ameaça (*vis compulsiva*), fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo, segundo o artigo 95 da lei correlacionada. O parágrafo único dispõe que incorre na mesma pena (detenção de dois a quatro anos, e multa) quem se abstém ou desiste de licitar, em virtude da vantagem oferecida. Quando houver violência, incorre pena adicional correspondente.

No Código Penal havia redação semelhante, disposto pelo seu artigo 335, atualmente revogado.

### **2.2.8 Da fraude em prejuízo da Fazenda Pública**

Na elaboração do artigo 96, o legislador visou a preservação do patrimônio da Fazenda Pública. É considerado crime fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente.

A fraude pode ocorrer a partir da elevação arbitrária de preços; venda de mercadoria falsificada ou deteriorada; entrega de mercadoria por outra diferente; alteração de substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; tornar, de forma injusta, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato.

Qualquer desses atos mencionados ferem o princípio da supremacia do interesse público. A prejudicada é a Fazenda Pública, o sujeito ativo é o licitante e o sujeito passivo é o Estado.

Hely Lopes Meirelles (2002), sobre o tema, afirma que é o estelionato licitatório. É agir por meio de trapaça, de ilusão, de engano, de artifício ou de ardil na licitação instaurada ou no contrato dela decorrente, para a aquisição ou alienação de bens ou mercadorias, tudo em prejuízo da Fazenda Pública.

6. Em razão do princípio da taxatividade (art. 5º, XXXIX, da CR), a conduta de quem, em tese, frauda licitação ou contrato dela decorrente, cujo objeto é a contratação de obras e serviços, não se enquadra no art. 96, I, da Lei 8.666/93, pois esse tipo penal contempla apenas licitação ou contrato que tem por objeto aquisição ou venda de bens e mercadorias (STF, Inq. n. 3331 - MT, Relator Ministro Edson Fachin).

### **2.2.9 Do contratado inidôneo**

Visa, primordialmente, proteger a transparência, capacitação e honestidade do certame licitatório, ao impedir que pessoas que atentem contra essas características contratem ou licitem.

O art. 97, da Lei nº 8.666/93 comina pena de detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e multa, para aquele que tiver admissão à licitação ou celebração de contrato com empresa ou profissional considerado inidôneo. A posição de sujeito passivo é figurada pela Administração, enquanto o sujeito ativo é o servidor ou o particular, ao agir como coautor.

Durante a admissão (fase de habilitação) ou celebração (adjudicação) do contrato é realizada a consumação. A possibilidade de apenas tentativa do crime, somente é possível durante a celebração ou assinatura do contrato.

### **2.2.10 Do impedimento de inscrição**

Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de alguém ou alterar, suspender ou cancelar os registros cadastrais são configuradas condutas penalmente puníveis.

No delito do art. 98, a norma, deixa patente que exige o elemento do subjetivo do injusto. Assim, o agente deve ter conhecimento da ilicitude do ato que está praticando. É crime formal, pois a consumação ocorre com a conduta, sem necessidade do resultado (MEIRELLES, 2002);

A rigor, enfrentamos grande dificuldade em encontrar o verdadeiro bem jurídico específico tutelado por essa norma penal, que, a nosso juízo, não teria razão de existir, por sua inocuidade, redundância e desnecessidade, além de discutível eficácia enquanto norma protetora de algum bem jurídico (BITTENCOURT, 2012).

### **2.3 SUJEITOS, TENTATIVA E CONSUMAÇÃO**

Verifica-se que tendo como origem a conduta, é conferido um resultado e para a ocorrência do resultado, a conduta é condição intrínseca à existência deste. O sujeito é imputado a estar diretamente relacionado à conduta, assim como ao resultado. Isto posto, início a identificação dos sujeitos nos crimes contra a competição licitatória determinando o sujeito passivo nessa circunstância. Abrangem neste tópico as pessoas jurídicas atingidas pelo ato: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; os órgãos dos três poderes estatais; autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Já o sujeito ativo dessas espécies criminais é o agente político, agente público ou a um terceiro, relacionado ao agente. Também os licitantes, adjudicatários e contratados inadimplentes.

A natureza da tentativa é pautada sob realização incompleta de uma figura típica descrita no ordenamento jurídico. Pode ser considerada perfeita, quando o agente atua para a obtenção de um resultado pretendido, porém não logra êxito. E pode ser imperfeita, quando o agente tem interferências externas e não chega a praticar todos os atos que levariam à consumação.

Em ambos os conceitos, é ausente a consumação e devem haver elementos que possam caracterizar o dolo em relação ao crime. O artigo 352, do

Código Penal, prevê que alguns casos, poderão até mesmo sofrer mesma pena relativa à do crime consumado.

A noção de consumação, segundo César Roberto Bittencourt (2012), é determinada quando o tipo está inteiramente realizado, ou seja, quando o fato concreto se subsume no tipo abstrato da lei penal. Quando são preenchidos todos os elementos do tipo objetivo, pelo fato natural, ocorre a consumação. Consuma-se o crime quando o agente realiza todos os elementos que compõem a descrição do tipo legal (artigo. 14, I, Código Penal).

## **CAPÍTULO III – COMBATE À CORRUPÇÃO**

Ao abordar estritamente o tema do combate à corrupção, há de se pensar no paralelismo das ferramentas de prevenção, fiscalização e controle procedentes. O controle é exercido de forma hierárquica e finalística, ou seja, existiria uma subordinação através do escalonamento de órgãos e funções, bem como a vinculação dos fins objetivados.

De acordo com premissas basilares normativas brasileiras, os Poderes, órgãos ou autoridades possuem a faculdade de exercer vigilância uns sobre os outros em suas respectivas condutas funcionais, enquanto participantes e atuantes da Administração Pública. O controle para tal combate é realizado através de alguns mecanismos jurídicos e administrativos, de maneira que seja exigida a fiscalização e revisão de atos praticados.

Seria o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento (DI PIETRO, 2015).

### **3.1 ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO**

Atribui-se, ao Poder Judiciário, a partir das ações judiciais adequadas, parte do controle externo dos atos ou procedimentos administrativos. É considerado externo porque a própria Administração Pública é detentora de seu controle interno.



Versando sobre mérito administrativo, ou seja, questões de conveniência, oportunidade e justiça da penalidade administrativa, a competência é da Administração. É adotado o modelo de que os únicos limites importantes ao controle judicial das atividades administrativas dizem respeito aos atos políticos ou questões próprias de regimento interno. O exame de cabimento e regularidade de imposição da penalidade administrativa, em outras palavras, a verificação de legalidade do ato administrativo, são matérias de controle do Judiciário.

Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra (MEIRELLES, 2015).

Dispõe o Superior Tribunal Federal:

A legalidade do ato administrativo, cujo controle cabe ao Poder Judiciário, compreende não só a competência para a prática do ato e de suas formalidades extrínsecas, como também os seus requisitos substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito de fato, desde que tais elementos sejam definidos em lei como vinculadores do ato administrativo. (STF, RDA 42/227)

Quanto aos atos discricionários, sujeitam-se à apreciação judicial, desde que não se invadam os aspectos reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública, sob a denominação de mérito. Não há invasão de mérito quando o Judiciário aprecia os motivos, ou seja, os fatos que procedem à elaboração do ato; ausência ou falsidade do motivo caracteriza ilegalidade, suscetível à invalidação pelo Poder Judiciário (DI PIETRO, 2015).

O controle judicial constitui fundamento do Estado Democrático de Direito, assim com sua conjuntura com o princípio da legalidade e moralidade (artigos 5º, inciso LXXIII e 37). O direito brasileiro adota o sistema de jurisdição una, no qual o monopólio da função jurisdicional é atribuído ao Poder Judiciário. Dessa forma, há apreciação, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão de direitos individuais ou coletivos, inclusive com relação aos atos políticos.

Controle judicial das atividades administrativas pode ser exercido a priori ou a posteriori, mediante provocação da parte interessada. Diz respeito às ações judiciais impetradas em função da Administração Pública, como o habeas corpus (artigo 5º, LXVIII, da CF), acionado no contexto de ocorrência de ameaça de violência ou coação na liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

Assim como o habeas data (artigo 5º LXXII, da CF), proposto para assegurar o conhecimento, retificação ou contestação de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público. Também o mandado de segurança (artigo 5º, LXLX da Constituição Federal e Lei n. 12.016/20090) cabível quando houver necessidade de proteção de direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pelo ato ilegal for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de funções públicas.

Além da ação popular (artigo 5º, LXXIII, da CF), ação civil pública (art. 129, III, da CF e Lei n. 7.347/85), ação de improbidade (art. 37, parágrafo 4º da CF e Lei n. 8.429/92), mandado de injunção (artigo 5º, LXXI, da Constituição Federal) e processo de responsabilidade administrativa, civil e penal por abuso de autoridade.

### **3.2 TRIBUNAIS DE CONTAS**

A Administração Pública estando sujeita a fiscalização hierárquica, é submetida ao acompanhamento pelo Poder Executivo (controle interno) e Poder Legislativo (controle externo), realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Os Tribunais de Contas têm competência para fiscalização de quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem dinheiro público, incluindo contas do Ministério Público e Defensorias, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São especializados na análise e inspeção das contas públicas dos órgãos da Administração Pública, em território nacional e de caráter eminentemente administrativo. Possuem estrutura e redistribuição composta pelo Tribunal de Contas

da União (TCU), Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs).

O controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre os procedimentos licitatórios recai sobre os contratos administrativos. É de competência do Tribunal de Contas a solicitação de cópias dos editais de licitação e outros documentos dos órgãos ou entidades sob a respectiva jurisdição. Haverá prazo fixado por lei ou pela autoridade competente para a apresentação das cópias requeridas, contando do recebimento do ofício do Tribunal, podendo ser responsabilizado.

De acordo com a ementa do Acórdão MS 24.510-7/DF, relatado pela Ministra Ellen Gracie:

O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (arts. 4º e 113, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

Os documentos recebidos serão autuados e protocolados, distribuindo-se o feito ao Relator. Este poderá determinar a oitiva sobre os atos da licitação, dentro do prazo legal. Caberá ao Relator levar à apreciação do Plenário do Tribunal de Contas e a decisão tomada será comunicada ao órgão ou entidade licitante (GASPARINI, 2012).

Ayres Britto define os Tribunais de Contas como órgãos de natureza político-administrativa, indispensáveis e de rigorosa essencialidade. São diretamente ligados à entidade federativa, sem pertencer aos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário.

O texto constitucional vigente ampliou as atribuições do Tribunal de Contas da União, destacando-se as seguintes: parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta (Poder Legislativo e Poder Judiciário) e indireta (autarquias,

empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público) e, ainda, das de todo aquele que der causa a perda, extravio ou irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; aplicações das sanções previstas em lei aos responsáveis pelas ilegalidades apuradas; fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (MEIRELLES, 2002).

Dentre estas funções dos Tribunais de Contas, classificam-se em:

**Função fiscalizadora:** realizada com auditorias e inspeções em razão de denúncias em órgãos, entidades federais e programas de governo. Objetiva a avaliação de gerenciamento da utilização dos recursos públicos, de iniciativa do órgão fiscalizador, demandado pelo Congresso Nacional. Utiliza de cinco instrumentos para estes fins desejados, o levantamento (coleta de informações), auditoria (verificação de legalidade e legitimidade dos atos de gestão), inspeção (obtenção de informações para maiores esclarecimentos), acompanhamento e monitoramento para aferir o cumprimento de deliberações proferidas pelo Tribunal.

**Função consultiva:** ocorre a elaboração de pareceres técnicos sobre prestações de anuais de contas públicas, emitidas pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União.

**Função informativa:** a fim de que haja representação do poder competente sobre irregularidades, quando já prestadas informações ou com finalidade de que sejam encaminhadas relatórios do Tribunal de Contas.

**Função judicante:** ou seja, de julgamento realizado pelo Tribunal de Contas em face dos administradores públicos responsáveis pelos valores públicos da Administração;

**Função sancionadora:** aplicadora de penalidades, prevista no artigo 71, incisos VIII a XI, da Constituição Federal Brasileira. Ao qual compete:

Art. 71. VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou

entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Função corretiva: O Tribunal de Contas exerce função corretiva tendo o poder de aplicar sanções em razão de existência ilegalidades ou irregularidades nas despesas públicas feitas pelas governanças.

Função normativa: de competência reguladora, atribuída pela Lei. Corresponde aos atos normativos e instruções obrigatórias.

Função de ouvidoria: estando o Tribunal de Contas sob a responsabilidade de receber denúncias e representações que lhe sejam informadas acerca de ilegalidades ou irregularidades nos atos da Administração Pública. As informações, por fazerem parte de interesses coletivos sociais, são comunicadas para que haja acolhimento e averiguação. A Constituição Federal, no artigo 74, parágrafo 2º e o Regulamento Interno do Tribunal de Contas da União estabelecem requisitos e procedimentos de acolhimento das denúncias.

### **3.3 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

A Controladoria-Geral da União é órgão federal desenvolvedor de ações de auditoria e fiscalização, correição, prevenção de corrupção e ouvidoria. Está no ápice do controle interno na defesa do patrimônio público, atuando em conjunto com o Ministério Público Federal e Departamento de Polícia Federal contra o desvio de recursos, impedindo superfaturamento na aquisição de bens e serviços.

Foi criada em 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, atualmente revogada, porém com funções novamente atribuídas pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Sua criação objetivou intensificar ações de controle, apurações de denúncias e representações de esquemas de fraudes e corrupção. Desde então, foram emitidos relatórios que escancaram as fraudes em licitações e contratos

públicos, geralmente no que versa sobre a execução das despesas orçamentárias e recursos federais.

Cabe à Controladoria-Geral da União dar devido andamento às representações ou denúncias, velando por seu integral deslinde. Quando for constatada omissão da autoridade competente cumpre-lhe requisitar a instauração de sindicância e processos administrativos, para a devida penalização cabível.

A CGU deve encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos de improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Receita Federal do Brasil, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Executivo e, quando houver indícios de reponsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quando se configurarem como calúnias (MEIRELLES, 2002).

### **3.4 EXEMPLIFICAÇÕES DE CASOS EM ESFERA FEDERAL**

As políticas públicas definem as metas a serem atendidas prioritariamente, no âmbito dos direitos sociais, sejam estes de saúde, alimentação, educação, moradia, entre outros. O cumprimento de tais metas exige a confecção de orçamento prévio, assim como planejamento.

A inércia do Poder Público, ineficiência, ausência ou deficiência no planejamento, a corrupção, os desvios de finalidade na definição de prioridades, os interesses subalternos protegidos, em detrimento de outros, especialmente relevantes para a garantia dos direitos fundamentais, são motivos de interferência, direta ou indiretamente, do Poder Judiciário, nas políticas públicas (DI PIETRO, 2015).

Numa perspectiva atual de pandemia global, há necessidade de maior empenho na participação da gestão e controle de políticas públicas. É necessário

que haja o sentido de contenção em relação à disseminação da celebração de contratos fraudulentos e licitações corrompidas por dirigentes públicos.

A atualidade corresponde a um período no qual as diligências devem ser rigorosas e adaptadas ao contexto problemático e de grande disposição monetária na contenção da crise. A transparência sobre a destinação dos gastos públicos, por sua vez, deve ser levada com seriedade.

No último semestre, foram deflagradas investigações em território nacional, a fim de combater a má aplicação de recursos públicos federais. Até o momento, foram realizadas 27 (vinte e sete) operações no Brasil, com prejuízo potencial apurado de R\$ 61.430.260,76 (sessenta e um milhões, quatrocentos e trinta mil, duzentos e sessenta reais e setenta e seis centavos).

Grande parte das operações corresponde a desvios de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS), relativos aos esquemas de superfaturamento, irregularidades nas homologações de propostas de compras, pagamentos por serviços não prestados, apropriação indevida de valores, utilização indevida de inexigibilidade de licitação, e, em geral, diversos métodos de fraudes em processos licitatórios.

Como explicita os dados da Controladoria-Geral da União, foram realizadas em 2020 as seguintes operações, distribuídas pelos estados brasileiros e Distrito Federal, denominadas por:

Operação Carona de Duque (Rio de Janeiro), operação Epagoge (Santa Catarina), operação Parasita (Pará), operação Tembi'u (Mato Grosso do Sul), operação Monturo (Acre), oitava fase da operação Calvário (Paraíba), segunda e terceira fase da operação Rota BR 090 (Minas Gerais), operação Fames (Distrito Federal), operação Alquimia (Paraíba), operação Holerite (Paraíba), operação Virus Infectio (Amapá), operação Delivery (Piauí), operação Grabato (DF), operação Fármaco (São Paulo), operação Medcruz (SP), operação Dispneia (Ceará), operação Camilo (Rio Grande do Sul), segunda fase da operação Apneia (Pernambuco), operação Inópia (Pernambuco), operação Off – Label (Acre), operação dose de Valores (Acre), operação Sépticos (RJ), operação Cobiça Fatal

(Maranhão), operação Assepsia (AC), operação Bellum (Pará) e operação Dúctil (RO).



## CONCLUSÃO

A presente pesquisa justifica-se pela responsabilidade e sagacidade inseparáveis ao estudante de Direito como possível modificador e pesquisador das diversas formas de corrupção em sociedade, atentando-se especialmente à Administração Pública, seus procedimentos licitatórios e contratos administrativos.

O Direito é utilizado como ferramenta transformadora das circunstâncias atuais as quais se encontra o país, e, portanto, há crescente necessidade da já explícita interrogação a respeito da probidade em relação aos agentes públicos no Brasil. Bem como sobre a competência e responsabilidade do Estado para com a coletividade, numa realidade penosa do uso de licitações e contratos administrativos para eventuais desvios do dinheiro público e manutenção de poder.

A busca conferiu-se pela análise, definição e identificação de feitorias dos três poderes no combate à corrupção relacionada aos crimes contra as licitações e contratos administrativos para que existam as correspondentes resoluções muito necessitadas e exigidas

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 de junho de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm). Acesso em: 12 de junho de 2019.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. Atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

COSTA JUNIOR, Paulo José da. **Direito Penal das Licitações**. 2. ed., São Paulo: Saraiva. 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Direito Penal das Licitações**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRECO FILHO, Vicente. **Dos Crimes na Lei de Licitações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18. ed. Rt - Revista dos Tribunais, 2019.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 22. ed. Impetus, 2020.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das Licitações**. São Paulo: Saraiva, 1999.