



EDSON MACHADO DE FREITAS

**ASPECTOS DA PREVENÇÃO À FRAUDE DO DIRECIONAMENTO DO OBJETO
DA LICITAÇÃO**

Salvador

2022

EDSON MACHADO DE FREITAS

**ASPECTOS DA PREVENÇÃO À FRAUDE DO DIRECIONAMENTO DO OBJETO
DA LICITAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Especialista Marco Valério Viana Freire.

Salvador

2022

ASPECTOS DA PREVENÇÃO À FRAUDE DO DIRECIONAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Edson Machado de Freitas¹
Marco Valério Viana Freire²

Resumo: O presente trabalho tem como escopo apresentar ao leitor os aspectos intrínsecos e extrínsecos peculiares do processo licitatório público para que se possa contratar a aquisição de bens e serviços, bem como elementos que estejam correlacionados ao direcionamento do objeto como fraude à licitação. A partir dos princípios que norteiam a Administração Pública, formulou-se considerações voltadas a conceituar e caracterizar a fraude licitatória como gênero, em seguida, foi feita apresentação sobre os caminhos percorridos até a operacionalização e a consumação propriamente dita do direcionamento do objeto. Finalmente, destacou-se a importância de implementação das medidas preventivas, mitigadoras e saneadoras existentes no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, manobradas pelos órgãos de controle e pela cidadania, sob a luz de uma esperança de que um dia venha prevalecer a plenitude dos princípios norteadores da Administração Pública e se possa enxergar uma república onde realmente o ente público possa sempre contratar o objeto com a melhor vantajosidade possível.

Palavras-chave: Licitação. Direcionamento. Prevenção. Fraude. Ato de Improbidade. Crime. Corrupção.

Abstract: The purpose of this work is to present to the reader the intrinsic and extrinsic aspects peculiar to the public bidding process so that the acquisition of goods and services can be contracted, as well as elements that are correlated to the targeting of the object as bidding fraud. Based on the principles that guide Public Administration, considerations were formulated to conceptualize and characterize bidding fraud as a genre, then a presentation was made on the paths taken until the operationalization and the actual consummation of the targeting of the object. Finally, the importance of implementing preventive, mitigating and sanitizing measures existing in the Brazilian legal-administrative system, maneuvered by the control bodies and by the citizenry, under the light of a hope that one day the fullness of the guiding principles will prevail of Public Administration and one can see a republic where the public entity can always hire the object with the best possible advantage.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Católica do Salvador. Engenheiro Civil. Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho (Universidade Estácio de Sá), em Engenharia Rodoviária (Escola de Engenharia de Agrimensura), em Pavimentação (Universidade Federal da Bahia). E-mail: edson.freitas@ucsal.edu.br.

² Advogado. Procurador do Estado da Bahia. Especialista em Psicopedagogia Aplicada ao Desenvolvimento de Recursos Humanos (Faculdade de Educação da Bahia), em Administração Pública (Universidade Estadual de Feira de Santana) e em Direito Tributário (Universidade Federal da Bahia). Professor Assistente, Nível II, das disciplinas Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Financeiro e Finanças Públicas e Direito Tributário na UCSal – Universidade Católica do Salvador. E-mail: marco.freire@pro.ucsal.br.

Keywords: Bidding. targeting. Prevention. Fraud. Act of Misconduct. Crime. Corruption.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. AS FRAUDES LICITATÓRIAS FRENTE AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; 3. ASPECTOS CONCEITUAIS E CARACTERÍSTICOS DA FRAUDE LICITATÓRIA; 4. DO DIRECIONAMENTO DO OBJETO DO CERTAME COMO FRAUDE LICITATÓRIA: CONCEITO, CARACTERIZAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E FORMAS DE CONSUMAÇÃO; 5. PREVENÇÃO AO DIRECIONAMENTO DO OBJETO DO CERTAME COMO FRAUDE LICITATÓRIA; 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 7. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, sem a pretensão de exaurir o tema, busca explorar matéria relativa ao direcionamento do objeto em processos de licitação (fraude), fato comum nos certames licitatórios brasileiros. Sob tal perspectiva, visa investigar o tema resgatando aspectos concernentes às fraudes licitatórias frente aos princípios norteadores da Administração Pública, resgatando os seus aspectos como conduta antiética presente no cotidiano do Serviço Público. Destaca-se a gravidade de tais fatos, enquanto condutas que violam diretamente os princípios norteadores da Administração Pública, estabelecidos na Constituição Federal/88.

A abordagem enveredou-se por um olhar sistêmico sobre a necessidade imperiosa de controle por parte da Administração Pública, concernente ao direcionamento do objeto, destacando as diversas modalidades de controle a que se submetem os atos administrativos, pontuando os aspectos peculiares dessas modalidades, para indicar objetivamente como a fraude licitatória poderá ser evitada mediante cada uma desses mecanismos.

Em prosseguimento, examina-se a fraude licitatória como fenômeno técnico administrativo, isto é, como fato da vida da Administração Pública, e como fato jurídico à luz da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa - (LIA); da lei nº 12.846, de 2 de agosto de 2013 – Lei Anticorrupção – (LA); e da Parte Especial, Título XI, Capítulo II-B do Código Penal (Dos crimes em licitações e contratos).

O presente estudo analisa, ainda, o direcionamento do objeto do certame como fraude licitatória: caracterização, operacionalização e formas de consumação, considerando elementos sobre o Termo de Referência, até a publicação do Edital.

Por fim, é apresentada sucinta explanação sobre a importância da prevenção e do planejamento para combater o direcionamento do objeto do certame licitatório, à luz dos princípios constitucionais, comparando o custo-benefício e a eficácia entre a detecção precoce e a repressão, identificando elementos do processo licitatório que requerem especial controle preventivo, para evitar o direcionamento do objeto do certame. Nesse aspecto, destacam-se os pedidos de esclarecimentos na fase que antecede à abertura da sessão de licitação e o instrumento de impugnação ao Edital; além das providências judiciais disponíveis aos cidadãos e às instituições de controle contra editais de licitação que contenham indícios de direcionamento do objeto do certame.

Como metodologia, esse estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica sobre a temática, dentre livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos.

2 A FRAUDE LICITATÓRIA COMO OBJETO DO SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Direito Administrativo consiste num conjunto de normas e princípios que tem como fundamento a supremacia do interesse público. É notório que o administrador público tem freios e régua, é limitado quanto aos seus atos e não deve fazer tudo aquilo que bem entende. Os atos vinculados não eliminam a autonomia do agente público, mas garantem à sociedade que os sujeitos investidos em competências estatais não atuem arbitrariamente ou com excesso de poder, evitando-se ações impróprias que possam atentar contra a Lei ou princípios constitucionais (DI PIETRO, 2022).

Com isto, a contratação de obras e serviços pelo ente público está condicionada a processo administrativo, metódico e determinado, buscando a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, através da licitação. Segundo JUSTEN FILHO (2008), a maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.

O processo licitatório foi se modernizando e se aperfeiçoando à medida que a estrutura organizacional do país foi crescendo. Paulatinamente, a administração

pública foi sistematizando seus processos de controle e tolhendo práticas deletérias nas contratações públicas.

A partir da Constituição Cidadã de 1988, a licitação passou a ser um princípio constitucional, tornando-se obrigatória uma sucessão metódica de atos jurídicos sofisticados para a aquisição de serviços e produtos pela Administração Pública, regulamentados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei Geral de Licitações (LL) e pela Lei 14.133, de 01 de abril de 2021.

A finalidade primordial da licitação é garantir a isonomia entre os licitantes, permitindo que a Administração Pública contrate com a melhor vantajosidade. Salutar não desvincular dos princípios norteadores da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no art. 3º da Lei de Licitações e arrimados pelo art. 37 da Carta Magna.

A boa licitação exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante a moral, bons costumes, os princípios da justiça e da equidade, a ideia comum de honestidade (PRADO, 2021).

De acordo com Puppim e Pires (2007):

O princípio da moralidade exige da administração um comportamento lícito, de acordo com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração dentro dos princípios da justiça, da equidade e da honestidade.

Observa-se que todo ato contrário à moralidade é ato de improbidade, porém, nem todo ato improbo é imoral (GARCIA, 2017).

A União, os Estados, o Distrito Federal, as unidades federativas (cidades), os fundos especiais, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades públicas controladas, necessitam licitar. Além disso, precisam de freios e controles para evitar fraudes licitatórias, impedindo desvios de parte dos escassos recursos financeiros destinados ao atendimento dos interesses da população.

O Tribunal de Contas da União – TCU, órgão autônomo do Poder Legislativo, que auxilia o Congresso Nacional, fiscaliza os gastos da União e faz o controle externo, realiza levantamentos e aponta fraudes ocorridas em processos licitatórios, tais como superfaturamento, jogo de planilha, direcionamento da licitação, inexigibilidade da licitação, dispensa de licitação, fraudes na modalidade pregão,

corrupção dos servidores públicos, acordo entre empresas, entrega de material de qualidade inferior ao previsto no edital, empresas fantasmas, falsificação de documentos, simulação de licitação, preço inexequível.

Por sua vez, criou-se para o ente privado um código de ética e conduta denominado “*Compliance*”, para adequar suas relações com o ente público a estes princípios, com observância do que dispõe a LA.

De acordo com o senso comum, entretanto, licitações públicas são passíveis de fraudes, desde prisco tempos. A fraude em licitação caracteriza-se pela conduta do agente com propósito de adulterar ou impedir o caráter competitivo do procedimento licitatório, com objetivo de auferir vantagem para si ou para outrem. Viola frontalmente os reclames contidos nas Leis de Licitações e o Princípios Gerais entalhados no art. 37 da Constituição Pátria, aos quais está vinculada a gestão pública direta e indireta, tendo o dever de coibir e combater todas as condutas fraudulentas e antiéticas identificadas nos processos licitatórios.

Não é demais pontuar que a corrupção e a fraude em licitações atingem diretamente os Direitos Humanos e Fundamentais, quando prejudicam expedientes que são atrasados ou deixados de lado, afetando melhorias sociais de responsabilidade do Estado.

Portanto, é imprescindível identificar os pontos cruciais nos processos licitatórios e os conflitos morais que colidem com o ordenamento jurídico, investigando as práticas antiéticas e nocivas de agentes inescrupulosos para lesar os cofres públicos. Identificando-se as condutas patológicas, torna-se possível criar mecanismos e meios para mitigar e coibir de forma preventiva, antes da adoção de medidas punitivas, dando lisura e transparência no trato com a coisa pública.

Destarte, o sistema de controle da Administração Pública para trabalhar no combate à fraude em licitações deve envidar esforços nos mecanismos de prevenção, detecção, investigação, correção, monitoramento e punição, mensurando a relação custo-benefício empregado em cada etapa deste processo.

3 ASPECTOS CONCEITUAIS E CARACTERÍSTICAS DA FRAUDE LICITATÓRIA

A fraude licitatória como fenômeno técnico administrativo consiste em fato que ocorre no âmbito da administração, perpetrada por alguém contra a Administração

Pública, agindo de forma direta ou em conluio com o agente público. Assim, do ponto de vista técnico administrativo, é possível afirmar que a fraude em licitações tem a ver com toda ação que envolve fraudar um procedimento licitatório no âmbito da administração e contra ela (FAZZIO JUNIOR, 2002)

Sob o aspecto de fenômeno técnico jurídico, a fraude à licitação caracteriza-se pela conduta dolosa, sendo elemento objetivo o delito, identificado como fraude. O elemento subjetivo é o *animus* interno com o qual o agente deve atuar para caracterizar o tipo. Como exemplo: se o propósito é fraudar, sempre falaremos de conduta que seja dolosa, não é um dolo genérico, é um dolo específico de fraudar procedimentos licitatórios com o propósito de lesar, para obter ou proporcionar vantagem indevida, violando princípios da Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2008).

É consabido que o maior contratante de produtos e serviços no Brasil é o Estado. Essa situação esperta interesse de agentes fraudadores e requer rigoroso controle do gestor público para evitar locupletamento nos cofres públicos.

Segundo anunciado pelo TCU, cerca de 10% a 20% do Produto Interno Bruto – PIB, brasileiro, está voltado para licitações e contratos, movimenta anualmente R\$500.000.000 (quinhentos bilhões de reais) (Acórdão TCU nº 2.622/2015). Considerando que parte destes recursos são desviados em fraudes e corrupções, valores deixam de chegar aos programas sociais e contribuem negativamente contra os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: a erradicação da pobreza e da marginalização, o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais, uma sociedade justa e solidária; elementos proeminentes na Carta Magna de 1988.

A criatividade delitiva consegue inovar e proporcionar vários meios para fraudar licitações. FAZZIO (2012), aponta alguns exemplos de fraude em licitação: a inexistência de projeto básico completo, edital com cláusulas restringindo ou frustrando o caráter competitivo, firmar contrato com condições não estampadas no edital, licitante vencedora que não atende às condições de habilitação, mudança de endereço do local do certame licitatório sem aplicação do veículo adequado que alcance dos eventuais interessados, superfaturamento e contratação de serviço “fantasma”, jogo de planilha, dentre outros.

Entre os mecanismos de combates a essas irregularidades destaca-se a atuação dos agentes oficiais de controle, tais como: Ministério Público; Tribunal de

Contas da União e Ministério da Transparência, Controle e Fiscalização, com poder-dever de prevenir e reprimir a incidência de fraudes licitatórias.

A LL já contemplava diversos artigos cominando penalidades para os abusos e fraudes detectadas em licitações. A Lei nº 14.133/2021 prevê sanções mais severas, que deverão ser implantadas até abril de 2023, dois anos depois de sancionada a nova Lei.

Licitação é um procedimento administrativo que, conforme disposto no caput do artigo 3º da LL:

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 (BRASIL, 1993).

O controle imposto pela Lei de Licitações visa proporcionar que o administrador atue em harmonia com os princípios que norteiam a sua atividade e busque, na contratação (aquisição de bens e serviços), a observância para selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, de modo a evidenciar o interesse público, observando inclusive, se não existe nenhum tipo de fraude.

Impende destacar que as penas previstas para as principais fraudes contra licitação contidas na LL, foram revogadas e passaram a ser disciplinadas pela Lei 14.133/2021 que transcorreu enumeração dos seguintes tipos de irregularidades: a) Contratação direta ilegal, b) Frustração do caráter competitivo de licitação, c) Patrocínio de contratação indevida, d) Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo, e) Perturbação de processo licitatório, f) Violação de sigilo em licitação, g) Afastamento de licitante, h) Fraude em licitação ou contrato, i) Contratação inidônea, j) Impedimento indevido, l) Omissão grave de dado ou de informação por projetista.

Todas as irregularidades supramencionadas gozam de tipicidade com penas previstas no Código Penal - Decreto-lei 2.848/40.

Todavia, argumenta-se que para os crimes tipificados nos artigos 337-E a 337-O do Código Penal, Crimes em licitações e contratos administrativos (MASSON 2021), aplicam-se as disposições do Código de Processo Penal, não atraindo a incidência das regras processuais específicas da Lei de Licitações.

Evidentemente a LL não consegue abarcar todas as situações e responder a todas as indagações sobre a matéria, devendo ser cotejada com outros ramos do Direito, sobretudo com os Princípios Constitucionais, para caracterizar os desvios como infração.

A fraude em licitação é conduta tipificada como improbidade administrativa, sendo também uma conduta tipificada criminalmente. Este enquadramento pode ser feito à luz de três diplomas legais: a) LIA, b) LL, c) LA. Quando se fala genericamente em fraude contra licitação, notadamente está se referindo a condutas praticadas por agentes no âmbito da Administração Pública que proporcionam ações para lesionar o erário, cujas ações comportam enquadramento nesses três diplomas legais.

As consequências jurídicas decorrentes de fraude contra licitação desaguam nesses três diplomas, essas consequências são cumulativas e de instâncias independentes. A LIA e a LA são normas de natureza civil, enquanto a LL e a 14.133/2021 remetem à sanção penal. Observa-se que o agente infrator pode ser condenado à luz da esfera civil, penal e administrativa.

Cabe enaltecer a LIA, porque não pune a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie. Os atos da administração pública que acarretam lesionar o erário ou acarretam enriquecimento ilícito do agente público através de fraude em licitação são caracterizados como ato de improbidade administrativa, nos termos desse Diploma Legal, recentemente alterado pela Lei nº 14.230/2021, dispondo sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, fenômeno técnico-jurídico de que trata o § 4º do art. 37 da CF/88.

A improbidade administrativa está definida no art. 9º da LIA, que apresenta extenso rol exemplificativo dos atos que consubstanciam a lesão ao erário e enriquecimento ilícito, e quem pode ser observado quando o agente fraudula os propósitos de uma licitação.

O enriquecimento ilícito consiste no acréscimo de bens que se incorpora ao patrimônio do servidor por ter exercido atividade, deixar de declarar, agir de forma omissa e negligente com o fim de receber, de forma direta ou indireta, vantagem, em bens móveis, imóveis, dinheiro, gratificações, presentes etc., em detrimento do patrimônio público, sem que para isso tenha respaldo jurídico (DI PIETRO, 2016).

As consequências jurídicas assentes no artigo 12, para aqueles que praticaram atos de improbidade administrativa, são aplicadas independentemente do

ressarcimento integral do dano causado ao patrimônio e das sanções penais. Podendo ser aplicada isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, está previsto, principalmente a perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditício, assim disposto:

a) na hipótese dos atos contidos no art. 9º, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

b) na hipótese dos atos contidos no art. 10º, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

c) na hipótese dos atos contidos no art. 11, está previsto, principalmente, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos.

Ainda com respeito aos diplomas legais de combate à fraude em licitação, compete elencar a *Lei de Empresa Limpa*, intitulada de LA. Lei ordinária que trata da responsabilização objetiva administrativa e civil de empresas pela prática de atos contra a Administração Pública. A LA prevê a responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica, sendo que no artigo 6º elenca sanções decorrentes da responsabilização administrativa. Pontua-se que as sanções previstas nessa Lei são independentes da responsabilização e sanção de outras ações provenientes de ato de Improbidade administrativa (LIA) e de atos ilícitos alcançados pela LL e demais casos especiais.

Assim, aquelas empresas que fraudam processos licitatórios, nas suas diversas maneiras, sofrerão persecução pelo enquadramento da conduta reprovável nos termos da LA, art. 5º, inciso IV, submetendo-se às consequências ali previstas.

A fraude licitatória tem uma designação genérica (corrupção), relativa a um fato que no ordenamento jurídico brasileiro comporta distintas formas de enquadramento e distintas consequências jurídicas.

Segundo apontamentos do TCU, em 2017, o Brasil obteve a 96ª posição no *ranking*, Índice de Percepção de Corrupção, representando o quarto ano seguido de piora (TCU/2018). De maneira resumida, o Ministério da Transparência, Controle e

Fiscalização busca combater a corrupção e as irregularidades na gestão do executivo federal, por meio de auditorias e prevenções, de modo a dar uma maior transparência e integridade à gestão pública.

Estes dados permitem concluir que a legislação não tem se mostrado suficiente para prevenir e combater de maneira eficaz o desvirtuamento das contratações públicas. Depreende-se desta piora que as quadrilhas se especializam e aumentam as fraudes, superando a Lei e a fragilidade dos mecanismos de fiscalização, que só conseguem reprimir parte das ocorrências e nem sempre concluir a apuração os casos identificados.

Assim, para não dar guarida às fraudes, imperioso que se faça valer elementos preventivos e repressivos para coibir práticas de fraudes em licitações e tentar minorar seus efeitos.

Segundo o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, 2ª edição, publicado pelo TCU em 2018, a mitigação dos danos de fraudes já praticadas tem pouca eficiência, importando envidar esforços na proatividade. A prevenção é mais eficiente para preservar os recursos públicos, através de programas de gestão de ética, controles preventivos, transparência e acompanhamento.

O processo licitatório deve partir da real necessidade da aquisição do bem ou serviço, com elaboração independente do termo de referência e uma boa elaboração do edital, sempre vigiando influência de aspectos deletérios que possam macular os princípios constitucionais aplicáveis ao instituto.

Devem ser analisadas situações ilegais de dispensa e inexigibilidade, fracionamento, superfaturamento e jogo de planilha, direcionamento e cláusulas restritivas, fraude na execução, alteração contratual, cartéis, entre outras, para preservar o patrimônio público, por meio da integridade e moralidade do certame licitatório, fazendo valer rigorosamente a regra do respeito ao bem público.

4 DO DIRECIONAMENTO DO OBJETO DO CERTAME COMO FRAUDE LICITATÓRIA: CONCEITO, CARACTERIZAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E FORMAS DE CONSUMAÇÃO

O direcionamento de licitação é todo e qualquer procedimento no processo licitatório em que são impostas condições inapropriadas para participar da licitação, não relevantes para o objeto contratado, visando privilegiar determinado fornecedor ou prestador de serviços (SANTOS, 2017)

De forma geral o Estado tem obrigatoriedade de licitar para contratar serviços ou comprar materiais, proporcionando aos licitantes interessados uma igualdade de oportunidades, sem permitir cláusulas ou condições que favoreçam determinado fornecedor ou prestador de serviços, ou restrinjam a sua competitividade por razões impertinentes ou desarrazoadas. Caso contrário, tem-se o chamado direcionamento de Licitação.

Em apertada síntese, percebe-se que o direcionamento de licitação fere os princípios norteadores da Lei 8.666/93, quais sejam:

Art. 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.

O agente público, em conluio com terceiro interessado, pode se utilizar de uma vasta gama de métodos e formas para convergir em um direcionamento de licitação, desde formas mais sutis até aquelas que, de forma incipiente, se visualiza patente direcionamento.

No segmento de obras rodoviárias, pode-se enxergar um sutil direcionamento quando é exigido na comprovação da qualificação técnica operacional que a empresa apresente atestados de obras de execução de base ou sub-base tratada com cimento, quando se sabe que naquela região onde será executada a obra há farta disponibilidade de material granular com boa capacidade de suporte ao cisalhamento, e diversas outras soluções de engenharia com custos mais baixos. E uma outra forma mais escancarada de direcionamento, quando o edital pede que a licitante apresente comprovação de possuir usina de Concreto Asfáltico em um raio máximo de 100km, com os devidos licenciamentos.

Desta forma, o direcionamento do objeto pode ocorrer de uma forma sutil até uma forma mais evidente, e neste limbo entre o tênue e o escancarado encontram-se diversas outras formas de direcionamento. Em geral, esse direcionamento se torna

perceptível no excesso de detalhamento ou o excesso de especificação contidos no edital, cerceando o princípio da competitividade.

Evidente que o propósito de exigências impertinentes e desarrazoadas é o direcionamento do objeto para benefício direto ou indireto de terceiros ou do próprio servidor público. Dentre as principais formas de exigências impertinentes que caracterizam o direcionamento do objeto, relativos às obras de engenharia, podemos elencar: projeto básico incompleto, edital restritivo, controle de interessados com apresentação antecipada de garantia de proposta, capacidade econômica exagerada, idoneidade financeira ou bancária, comprovante de “quitação” em vez de “regularidade” fiscal, certificado de qualidade (QUALIOP), certidão negativa de débito salarial e infrações trabalhistas, certidão de regularidade sindical, certidão negativa de protestos, alvará do município da licitação, atestados em número mínimo ou máximo, profissionais no “quadro permanente”, quantitativos mínimos em experiência do profissional, quantitativos exagerados em experiência da empresa, experiência em parcelas irrelevantes do projeto, indefinição de critérios para avaliação de experiência prévia, visita técnica restritiva, visto do CREA local (BARBOSA, 2022).

Com respeito à operacionalização, segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, operacionalização significa “Ato ou efeito de operacionalizar”. Portanto, é deixar pronto para ser usado ou tornar operacional, para realização de uma função, trabalho ou serviço (FERREIRA, 2004).

Desta forma, o verbo nuclear *operacionalizar*, é deixar pronto o esquema para se tornar funcional (direcionado), com propósitos escusos. Uma vasta lista de procedimentos e técnicas para deixar o edital *preparado* para pôr em operação, segundo desejo da prática ilícita, que foi acima referenciada.

Pode-se dividir a operacionalização em dois momentos distintos: o primeiro momento vai até o Termo de Referência, que é o documento básico em que o requisitante esclarece o que realmente precisa, trazendo projeto básico e executivo com elementos necessários à perfeita contratação e execução. O segundo momento da operacionalização é exatamente o direcionamento do edital, onde são estabelecidas condições de especificações técnicas muito irrazoáveis e exigências de habilitações desproporcionais.

Destarte, infere-se que a operacionalização para viabilizar o direcionamento do objeto, pode ter sua gênese no despertar do *animus* de conseguir vantagem indevida,

fruto de um direcionamento de objeto através de prática ilícita. O caminho a ser percorrido pode começar com a fase interna do processo licitatório, ou seja, com manipulação do Termo de Referência que decorrerá na construção e publicação do edital, encerrando-se assim a fase interna, visto que se inicia a fase de controle externo do processo licitatório, vinculado ao instrumento convocatório, o edital.

Desta forma, fica evidente que a operacionalização para o direcionamento do objeto ganha espaço na fase interna, quando da preparação do edital, na qual a administração possui maior discricionariedade de atuação. Todavia, esse poder discricionário não pode ser exorbitado, ele é limitado com fronteiras demarcadas pela Lei. Assim, a atuação da Administração deve se dar nos limites estabelecidos pela lei, para que não seja arbitrária (DI PIETRO, 2012).

Segundo SILVA, o fato consumado é aquele cujos efeitos não podem mais ser modificados. Portanto, o fato consumado no direito administrativo possui a força de convalidar, ou até mesmo, sanear o ato nulo e anulável (SILVA, 2022).

Na consumação da fraude licitatória, vai acontecer que a administração em conluio com terceiro, operacionaliza a um fim desejado para obtenção de vantagem indevida ou injusta que se concretiza, ainda que não aconteça em sua totalidade,

Salutar destacar que o caráter competitivo é um dos princípios norteadores do processo licitatório. Razão pela qual (BITENCOURT, 2012), considera crime material frustrar o caráter competitivo. Todavia, com respeito a obtenção da vantagem indevida, defende-se que é crime formal, obtenção de vantagem seria mero exaurimento do crime. A consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem, entendimento este corroborado pela Súmula 645 do STJ.

De acordo com RIBEIRO, a natureza formal da conduta descrita no art. 90 da LL, dispensa a demonstração de prejuízo ou danos aos cofres públicos. Basta a comprovação da fraude para se configurar o crime em questão (RIBEIRO, 2021).

Sendo tipificada a consumação da fraude, a LL remete a sanções esculpidas no Código Penal:

Art. 337-F do Código Penal

Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório.

Notório que é quase impossível se obter uma prova documental como um contrato ou bilhete, entre agentes inescrupulosos, comprovando tentativa ou fraude

em processo licitatório. Mas, os Tribunais Superiores têm considerado que, na esfera penal e administrativa, um conjunto robusto de indícios (convergentes, acumulativos e concordantes entre si) sejam relevantes e suficientes ao conjunto probatório, podendo gerar convencimento da autoridade julgadora para configuração do ilícito.

Indícios e presunções, analisados à luz do princípio do livre convencimento, quando fortes, seguros, indutivos e não contrariados por contraindícios ou por prova indireta, podem autorizar o juízo de culpa do agente (TOFFOLI, 2011).

Oportuno destacar que tanto a fraude quanto o erro devem ser combatidos e evitados. Pois, provocam prejuízos para o processo licitatório, por consequência, danos irreparáveis para a sociedade

As Normas de Auditoria Governamental, pontuam erro como:

Ato não voluntário, não intencional, resultante de omissão, desconhecimento, imperícia, imprudência, desatenção ou má interpretação de fatos na elaboração de documentos, registros ou demonstrações. Existe apenas culpa, pois não há intenção de causar dano (NAGSP Prado, 2011).

Assim, é possível concluir que as informações produzidas sugerem a possibilidade de enquadrar o direcionamento do objeto como fraude licitatória do ponto de vista técnico jurídico, não apenas como ato de improbidade administrativa à luz do artigo da LIA, bem como conduta tipificada crime à luz do Art. 337-F do Código Penal.

5 PREVENÇÃO AO DIRECIONAMENTO DO OBJETO DO CERTAME COMO FRAUDE LICITATÓRIA

É de conhecimento público que a prevenção é o meio mais eficaz e menos dispendioso para reduzir a fraude licitatória. Caso não se consiga fazer um controle proativo com o fito de evitar o direcionamento do certame licitatório, então, instalada a fraude, a detecção e combate à fraude será muitíssimo difícil, oneroso, baixa eficácia e com prejuízos imensuráveis. Vale o adágio popular “É melhor prevenir que remediar”.

Em matéria de direcionamento dos certames como fraude licitatória, importa destacar e realizar a prevenção, porque quando a prevenção não se viabiliza, tudo

indica que a fraude vai ser concretizada em prejuízo da administração e da sociedade, então implica planejar, prevenir e reprimir a fraude. A administração pública dialoga com práticas de controle preventivo, que por sua vez, consoante o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa prevenção significa Medida tomada por antecipação, a fim de evitar um mal; cautela, precaução, previsão (FERREIRA, 2004).

Convém destacar a imperiosa necessidade de prevenção a fraude, visto que, os elevados índices de fraudes em licitações públicas, indicam que a administração está vulnerável a essas ocorrências, e seus mecanismos de prevenção e controle estão sendo desenvolvidos com deficiência e baixa eficácia.

Evidente que o planejamento é a etapa inicial para criação dos meios da prevenção. Esse importante vetor de planejamento e prevenção a fraude licitatória tem *status* constitucional. Para CHIAVENATO (2020):

o planejamento consiste na tomada antecipada de decisões sobre o que fazer, antes de a ação ser necessária sob o aspecto formal, planejar consiste em simular o futuro desejado e estabelecer previamente os cursos de ação necessários e os meios adequados para atingir os objetivos.

Inserido no texto constitucional, o planejamento representa interpretar a missão organizacional e estudo proativo do cenário de uma ação ou atividade, definindo os objetivos almejados com o máximo de eficiência e eficácia, organizando e pontuando as ações e estratégias técnicas para alcançar os objetivos. Como elemento de prevenção, as boas práticas de planejamento dizem respeito a uma política de administração fundada no controle e sustentabilidade, coibindo ingerências voltadas para práticas de fraudes e direcionamentos de licitações que comprometam o processo decisório da administração; entendendo-se como más práticas uma política de governança sem planejamento ou controle dos atos da administração pública.

A prevenção à fraude pela via do planejamento, começa exatamente no órgão ou na entidade em que está sendo planejada a licitação. É ele que deve em primeiro plano trabalhar para operar contra o direcionamento do objeto (fraude). O ideal é que o planejamento, as ideias e respostas advindas do planejamento possam ser objeto de compartilhamento com decisão aberta e conjunta (colegiada). Outro importante procedimento é ter mais de uma instância decisória, ou seja, a equipe que propõe o planejamento da licitação não deve ser a mesma que vai deliberar acerca do processo

licitatório. Desta forma, tendo-se mais de uma instância envolvida, cria-se também filtros de responsabilidade.

Bastante prudente estabelecer rastreamento dos atos praticados pelo servidor, imputando responsabilidade para quem assina e decide sobre deliberação de determinados documentos. O rastreamento deve permitir ao analista conhecer onde as coisas começaram na administração. A administração deve ter a memória de onde os eventos começaram e quem propôs; a incidência deste controle remete às boas práticas de planejamento e evita ações que sejam lesivas, que sejam ruins do ponto de vista do planejamento, com concentração em um único órgão, ausência de mais de uma instância planejadora e convergência de concentração de decisões em uma única pessoa.

Ainda corroborando com o vetor constitucional do planejamento, não se pode olvidar que é melhor prevenir que remediar. O custo-benefício do processo com planejamento tem eficácia maior que a reparação e repressão. Tem-se como excelente instrumento para prevenção de fraudes em licitações o Programa de Integridade (Programa Antifraude), que consiste no conjunto de procedimentos internos de auditoria, incentivo à denúncia de irregularidade e aplicação efetiva de código de ética e conduta (*compliance*), política e diretrizes de detecção e monitoramento de desvios, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública.

O programa de Integridade está previsto no art. 7º, inciso VIII, da LA, nos arts. 41 e 42 do Decreto nº 8.420/15 e na Portaria CGU nº 909/2015. A qual trata integralmente desse assunto.

Ainda para assegurar boa eficácia de resultado decorrente do planejamento, importa que se observe estudos concernentes à Teoria do Triângulo da Fraude (WELLS, 2002 *apud* SANTOS e SOUZA 2018), segundo o qual são necessários três fatores para a ocorrência da fraude: *racionalização* (justificativa para si ou outrem de que a ação não é errada, flexibilizando a ética), *pressão* (cunho pessoal ou profissional, desejo de melhorar ou manter seu padrão de vida) e *oportunidade* (visualização da ausência ou ineficiência de controles internos).

Com respeito à materialidade do controle da prevenção do direcionamento do objeto no certame licitatório, pode-se considerar também como desdobramento da prevenção ao direcionamento do objeto, o controle e atenção ao Projeto Executivo, que é o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da

obra, com base no que foi definido no projeto básico. O TCU vem exaustivamente combatendo processos licitatórios que possuem apenas o projeto básico. É no bom projeto executivo onde estão os detalhamentos da obra, elemento essencial para proporcionar aos licitantes uma melhor visualização dos serviços, porque o detalhamento facilita chegar a uma melhor precisão orçamentária, dando maior isonomia aos competidores. É de suma importância o projeto executivo bem elaborado, para servir como instrumento de prevenção de fraude, porque é justamente onde se pretende perpetrar uma fraude, um direcionamento em certames licitatórios.

Também, como desdobramento da prevenção ao direcionamento do objeto, deve-se dar controle e atenção ao Termo de Referência, elemento importante da fase interna da licitação, em que o requisitante esclarece aquilo que realmente precisa, trazendo a definição do objeto, estudos preliminares e elementos necessários à sua perfeita contratação e execução. Esse elemento faz parte integrante do projeto e explicita sobre os serviços, dando boa condição para elaboração da proposta comercial dos concorrentes e melhor garantia da qualidade quando do recebimento da obra.

Importa ressaltar a necessidade do parecer da consultoria jurídica da esfera licitante. O Parecer Jurídico é indispensável para atestar a análise da fase preparatória, indicando e distinguindo quais os possíveis pontos, segundo análise estritamente jurídica, a serem modificados, de modo a evitar posteriores nulidades, primando pela higidez do processo de contratação pública, podendo transcender à análise formal e apresentar indicativos da materialidade de indícios de direcionamento (fraude).

O Edital figura como documento mais importante do processo licitatório. Ele regulamenta como será a licitação, quem poderá participar, qual é o objeto a ser adquirido, e serve como guia durante todo o processo. Com a publicação do edital, encerra-se a fase interna e começa a fase externa que estará vinculado ao instrumento convocatório (o edital). Portanto, estando o edital maculado de vícios ou erros, é depois de publicado que poderá ter a ocorrência da operacionalização da fraude propriamente dita. Sendo assim, pela importância do edital, tendo força de lei, é nele onde se deve ter maior controle de prevenção, para não se permitir o acobertamento de um instrumento viciado para o direcionamento do objeto.

Na atual conjuntura, destaca-se relevante papel desempenhado pelo

Ministério Público como órgão independente e fiscalizador do ordenamento jurídico, com funções atribuídas pelo artigo 129 da Constituição Federal/88.

Importante destacar que, escapados dos iniciais controles de prevenção ao direcionamento do objeto até a publicação do Edital, ainda assim não cessarão os mecanismos de prevenção para tentar barrar o avanço do suposto processo de direcionamento do objeto licitado. Qualquer cidadão poderá se valer de perguntas para a Comissão Permanente de Licitação – CPL, ou utilizar do instrumento de impugnação ao edital. Todavia, a administração pública deverá levar a sério os pedidos de esclarecimentos e as impugnações ao edital, feitas pelos interessados em participar do certame (PEREIRA, 2022).

Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar um edital de licitação por irregularidade na aplicação da LL. Caso o licitante, ou qualquer outro interessado, não consiga respostas que lhe satisfaça, entendendo haver prejuízo ao processo, então ele terá como instrumento a impugnação ao edital, que é o ato de contestar um edital durante o processo de licitação, podendo ou não ser aceito pela comissão de licitação ou pregoeiro. Ouvido o órgão da advocacia pública, mediante parecer, deverá acolher a impugnação, ou acolher o pedido de esclarecimento e resolver, expurgar do edital o direcionamento, republicando aquele pedaço e reabrindo os prazos para os licitantes apresentarem documentos.

Essa prática é muito importante, porque não permite que o propósito direcionador avance. Todavia, a impugnação ao edital, de forma geral, acontece via administrativa. Malgrado o art. 41, § 1º, da LL, assente que a administração deve julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, este prazo está sendo impróprio, sendo corrente a administração não dar resposta, ou julgar o mérito do recurso fora do tempo estabelecido. O que geralmente acontece é se dar curso ao processo com abertura dos cadernos de habilitação e proposta, homologação e adjudicação da proposta do vencedor; muitas das vezes o impugnante participa do processo licitatório (mesmo sofrendo prejuízos). Então, podendo-se dizer que ficou no limiar da perda do objeto e a CPL, assim como no caderno de perguntas e respostas, ela apresenta genérica resposta indeferindo a referida impugnação.

Ainda com respeito à impugnação do edital, a via administrativa é o meio mais simples de utilização deste instrumento, e deveria ser bastante prático e seguro. Acontece que, para salvaguardar com maior eficácia o direito e pretensão perquirida pelo licitante, a via judicial com utilização de cautelar (liminar), é a forma mais segura

para alcançar o conteúdo, ainda que venha sobrecarregar o judiciário.

Uma vez fugido do controle interno contra o direcionamento do objeto em licitação, publicado o edital, percebida a concretização do direcionamento e estando caminhos aberto para a operacionalização da fraude, pode-se envidar esforços com medidas administrativas e judiciais, cabíveis à cidadania para controle e combate à fraude.

Impende ressaltar que percebido pela administração pública de que o edital e o certame estão eivados de erros, provocados por simples erros involuntários de seus agentes ou erros ilícitamente provocados por agentes interessados no direcionamento, ainda assim a administração poderá se valer do princípio da autotutela e a qualquer momento corrigir seus erros, anular atos ilegais e revogar os inoportunos, exercendo o seu controle da legalidade de seus atos.

Entendimento consubstanciado pelo art. 39 da Lei nº 12.209, de 20 de abril de 2011 do Estado da Bahia:

Art. 39 - A Administração tem o dever de invalidar seus próprios atos, quando eivados de vícios de legalidade, e pode revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Também, consolidado pela súmula 473 do STF.

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Acontece que, inicialmente falhando a administração com o seu dever de ofício, a Carta Magna/88, que rege e disciplina os parâmetros do sistema jurídico, contemplou o mecanismo da Ação Popular para combater a Improbidade Administrativa. Tal mecanismo está assente no seu art. 5º, inciso LXXIII; remédio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão, com o propósito de controle de atos ou contratos administrativos ilegais ou lesivos ao patrimônio de qualquer das três esferas da federação, ou ao patrimônio de autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas que recebam recursos financeiros do Estado.

A mencionada Ação Popular foi regulada pela Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, que confere a qualquer cidadão o direito de fiscalização dos atos da administração pública, concernentes à sua possível correção, quando houver desvios

de sua finalidade, podendo pedir ao próprio judiciário que determine a suspensão cautelar e depois a própria aprovação, homologação, anulação, revogação ou convalidação do certame e seus reflexos, sem prejuízo das sanções cabíveis aos culpados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo tanto exposto, aduz-se que o valor despendido em contratação para aquisição de materiais e serviços é um número bastante expressivo; o que mais impressiona é a estimativa publicada pela ONU sobre os desvios de recursos processados com direcionamento de licitações, pelo fenômeno denominado fraude.

Desta forma, cumpre desprender maiores reflexões e estudos na aplicação de mecanismos para planejar, coibir e punir. Entre esses verbetes, percebe-se que muito ainda tem que ser feito para obtenção de bons resultados, que, por consequência, trará menos sangria aos cofres públicos, combate a cultura da fraude, recebimento de materiais e obras de melhor qualidade, e mais contribuições sociais.

Face necessidade de aquisição de serviços e materiais, notória importância da contratação dentro do processo licitatório, cabendo à administração pública envidar esforços para conduzir a licitação na maior transparência possível, controlando o processo e combatendo toda e qualquer forma de direcionamento do objeto para fraude em licitação. Tão grande é a importância deste controle, assim como são os valores que envolvem as licitações nas esferas da federação.

Assim, para não dar guarida às fraudes, imperioso que se faça valer elementos preventivos e repressivos para coibir práticas de fraudes em licitações e tentar minorar seus efeitos. Além do próprio controle realizado por cada órgão licitante, foi criado outros órgãos, tais como o TCU, Ministério da Transparência, Controle e Fiscalização e MP, que trabalham de forma incansável para combater o direcionamento do objeto em licitações (fraude).

Malgrado sejam muitos os órgãos e mecanismos de combate e repressão ao direcionamento do objeto, a prevenção é o mecanismo mais eficiente para preservar os recursos públicos, através de programas de gestão e ética, controles preventivos, transparência e acompanhamento, isto, faz parte das primeiras atividades para minorar os riscos de fraude.

O serviço de controle consegue enumerar um rol não taxativo utilizados no direcionamento do objeto, devendo ser analisadas situações ilegais de dispensa e inexigibilidade, fracionamento, superfaturamento e jogo de planilha, cláusulas restritivas, fraude na execução, alteração contratual, apuração de cartéis.

No atual contexto, a administração pública se utiliza da função pedagógica e retributiva da Lei para combater ilicitudes nos processos licitatórios, fazendo valer os normativos contidos na LL, LIA e LA, consubstanciados nos princípios contidos na Carta Magna/88. Salutar dar relevo para estes três diplomas legais e frisar que eles possuem diversas cominações a serem impostas nos casos de descumprimento das hipóteses contidas no texto da legislação; podendo ter penalidades cumulativas nos três diplomas mencionados.

Percebe-se que o preparo para a condução do direcionamento do objeto da licitação pode ocorrer em duas fases distintas, a primeira fase comporta até a elaboração e publicação do edital, e a segunda fase inicia a partir da publicação, esta, onde os fraudadores efetivamente poderiam operacionalizar o direcionamento, consumando aplicabilidade de situações para privilegiar determinada ou determinadas pessoas.

Notória a importância da detecção, controle, monitoramento e repressão, mecanismos de combate ao direcionamento do objeto em licitação; contudo, fica comprovado que a prevenção é o meio mais eficaz e menos dispendioso para combater e reduzir a fraude licitatória, a administração deve agir de maneira proativa porque mais vale o adágio popular “É melhor prevenir que remediar”.

Ressalta-se que o vetor do planejamento e prevenção tem *status* constitucional. Percebe-se que a prevenção, em primeiro plano, deve começar exatamente no órgão ou entidade em que está sendo planejada a licitação. Salutar providenciar implantação de uma política de integridade dentro da instituição, com auditorias, rastreamento com filtros de responsabilidade e planejamento, convergindo para um entendimento participativo e decisões não concentradas em um só agente, ratificando conclusões de estudos em que a interação conjunta e colegiada inibe a pretensão de práticas fraudulentas em licitações.

De mais a mais, a administração deve ter uma visão holística de como ocorre o direcionamento do objeto (fraude) e tecer estudos nas peculiaridades concernentes à teoria do Triângulo da Fraude (racionalização, pressão e oportunidade), onde estão presentes elementos de suma importância a serem tratados no combate à fraude.

Ainda com respeito a prevenção, ela se aperfeiçoa através de um conjunto de mecanismos com diversos desdobramentos de controles, nunca é demais forçar a lisura na elaboração do Projeto Executivo, lisura na elaboração do Termo de Referência, lisura na elaboração do Parecer Jurídico, lisura na elaboração final do Edital.

Ainda sob o manto dos princípios constitucionais e da fiscalização dos órgãos de controle (MP, TCU, MTCF etc.), o controle preventivo ainda poderá ser aplicado por qualquer interessado, principalmente pelo licitante, utilizando-se do caderno de perguntas e respostas ou do instrumento de impugnação ao edital. Ademais, qualquer cidadão poderá utilizar do remédio constitucional da “Ação Popular - Lei 4.717/1965” para corrigir ou anular processos viciados de licitação, como também a própria Administração Pública poderá utilizar do princípio da autotutela para anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais.

O Brasil precisa implementar uma cultura de não corrupção, preenchendo com medidas inovadoras e efetivando aplicabilidade das medidas já existentes. Temos uma excelente legislação para combate a corrupção, ademais ela é bastante prolixa e abarca quase a completude daquilo que seria para combater a corrupção. Todavia, urge reflexão para que se desperte, faça melhores planejamentos, otimize aplicabilidade dos instrumentos administrativos e jurídicos já existentes, com a devida seriedade a prevenção de fraude licitatória, para que em algum dia na história brasileira seja possível se afirmar que os processos licitatórios constituem verdadeira ferramenta republicana de escolha de proposta mais vantajosa para a sociedade.

7 REFERÊNCIAS

BAHIA. **LEI Nº 12.209 DE 20 DE ABRIL DE 2011**. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-12209-2011-bahia-dispoe-sobre-o-processo-administrativo-no-ambito-da-administracao-direta-e-das-entidades-da-administracao-indireta-regidas-pelo-regime-de-direito-publico-do-estado-da-bahia-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BARBOSA, Fabrizia Carvalho. **Mecanismos de controle interno da licitação e o princípio da segregação das funções**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/59608/mecanismos-de-controle-interno-da-licitacao-e-o-principio-da-segregacao-das-funcoes>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Direito penal das licitações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. **DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. **LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. **LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. **SÚMULA 473 STF**. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. **SÚMULA 645 STJ**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/inc/ResultadoDaBusca.aspx?q=s%C3%BAmula%20645>. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015**. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 04 jun. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2a Edição, 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento estratégico: da intenção aos resultados** / Idalberto Chiavenato, Arão Sapiro. – 4. ed., rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DOS SANTOS, Acácia Margarete Pinto. Artigo - **Fraudes em licitações na administração pública**, 2017.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Fraudes licitatórias**. Disponível em: <https://waldofazziojunior.com.br/fraudes-licitatorias/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, 110 – 1989. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa / Aurélio Buarque de Holanda Ferreira; coordenação de edição Margarida dos Anjos, Marina Baiard Ferreira; equipe de lexicografia Margarida dos Anjos... [et al.]. – 6. Ed. rev. Atualiz. – Curitiba: Posigraf, 2004.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico** / Emerson Garcia. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**. / Instituto Rui Barbosa. Tocantins: IRB, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MASSON, Cleber. **Crimes em licitações e contratos administrativos**. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense. MÉTODO, 2021.

MIRANDA, Juliana Sá; ARCENALES, Gabriela Estefania Paredes. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: o que muda nos crimes contra a administração pública?** Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/penal-empresarial/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-o-que-muda-nos-crimes-contra-a-administracao-publica>. Acesso em: 08 jun. 2022.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro: volume único** / Luiz Regis Prado. – 19. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PEREIRA, Wilson Alves. **Controle dos atos administrativos e sua aplicação nas licitações no senado federal**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141096/WILSON%20ALVES%20PEREIRA.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 06 jul. 2022.

SANTANA, Adalberto Santos. **Fraudes em licitações e contratos administrativos**. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/36035/fraudes-em-licitacoes-e-contratos-administrativos>. Acesso em: 05 maio 2022.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberson Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, De Plácido e, 1892-1964. **Vocabulário jurídico**. Atualizadores Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.