

Data de aprovação: 10/12/2024

**O IMPACTO DAS FRAUDES LICITATÓRIAS NA DEGRADAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ANÁLISE DAS APLICAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E PARTICULARES**

Joyce Rayane Alves dos Santos<sup>1</sup>  
Ricardo César Ferreira Duarte Júnior<sup>2</sup>

**RESUMO**

Conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, as contratações públicas representaram, em média, aproximadamente 12% do PIB brasileiro nas duas primeiras décadas do século XXI. Entretanto, em razão dessa elevada demanda, a Administração Pública enfrenta desafios consideráveis no que diz respeito à regulação, elaboração e fiscalização dos contratos administrativos e dos procedimentos licitatórios. Assim, a licitação é afetada por fraudes que comprometem diretamente a eficiência administrativa e a capacidade estatal de promover políticas públicas essenciais, afetando áreas como saúde, educação e infraestrutura. Essa realidade ressalta o dever de priorizar a proteção do patrimônio público, cuja titularidade não é atribuída aos líderes administrativos, mas sim à coletividade, conforme preceituado pelo princípio republicano. A finalidade do presente estudo é examinar os impactos econômicos e sociais das fraudes nos processos de licitação e contratação, bem como discutir a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa como ferramenta para a responsabilização de agentes públicos e privados envolvidos em irregularidades licitatórias, visando promover uma gestão pública eficiente e em consonância com os princípios republicanos que fundamentam o Estado Democrático de Direito. Para a compreensão da atual temática foi realizada uma análise explicativa por meio da pesquisa bibliográfica e qualitativa sobre as modalidades de fraudes licitatórias, singularmente sob a égide da Nova Lei de Improbidade Administrativa. Desse modo, trata-se de um exame dedutivo de natureza aplicada sobre as deficiências existentes no plano prático e jurídico para a efetivação do texto constitucional na tutela da probidade administrativa. Os resultados da pesquisa indicam que as fraudes licitatórias têm impacto direto na degradação dos direitos fundamentais, comprometendo a qualidade e a universalidade de serviços públicos essenciais. A análise revela que a falta de fiscalização eficaz, combinada com falhas estruturais nos processos de contratação pública, perpetua práticas corruptas, as quais desviam recursos que deveriam ser direcionados ao atendimento das demandas sociais. Nesse sentido, a Lei de Improbidade Administrativa desempenha papel fundamental, sobretudo ao prever sanções como a perda de função pública, ressarcimento ao erário e suspensão de direitos políticos para agentes públicos e privados. Dessa forma, a

---

<sup>1</sup> Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte –UNI-RN.

<sup>2</sup> Docente do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte –UNI-RN.

implementação de mecanismos de controle mais rigorosos e independentes, aliados a práticas transparentes nos processos licitatórios, constitui um passo essencial para resguardar o interesse público e assegurar a integridade administrativa e o uso eficiente dos recursos públicos. Conclui-se que as fraudes licitatórias representam um sério entrave à concretização dos direitos fundamentais, uma vez que comprometem a eficiência administrativa e limitam a capacidade estatal de atender às demandas básicas da população. Nesse cenário, a Lei de Improbidade Administrativa desponta como um instrumento jurídico indispensável no combate das irregularidades e na manutenção dos valores republicanos que sustentam a ordem constitucional.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Fraude em licitações e contratos. Responsabilização.

### **ABSTRACT**

According to a study by the Institute for Applied Economic Research, public procurements accounted for, on average, approximately 12% of Brazil's GDP during the first two decades of the 21st century. However, due to this high demand, the Public Administration faces considerable challenges regarding the regulation, formulation, and oversight of administrative contracts and bidding procedures. Thus, bidding is affected by frauds that directly undermine administrative efficiency and the state's ability to implement essential public policies, impacting areas such as health, education, and infrastructure. This reality underscores the duty to prioritize the oversight of public assets, whose ownership is not attributed to administrative leaders but rather to collectivity, as prescribed by the republican principle. The purpose of this study is to examine the economic and social impacts of fraud in procurement and contracting processes, as well as to discuss the application of the Administrative Improbability Law as a tool for holding public and private agents accountable for irregularities in bidding processes, aiming to promote efficient public management in accordance with the republican principles that underpin the Democratic Rule of Law. To understand the current topic, an explanatory analysis was carried out through bibliographic and qualitative research on the modalities of bidding fraud, particularly under the framework of the new Administrative Improbability Law. Thus, this is a deductive and applied examination of the practical and legal deficiencies in implementing constitutional provisions aimed at protecting administrative probity. The results of the research indicate that bidding fraud has a direct impact on the degradation of fundamental rights, compromising the quality and universality of essential public services. The analysis reveals that the lack of effective oversight, combined with structural flaws in public contracting processes, perpetuates corrupt practices that divert resources intended to meet social needs. In this regard, the Administrative Improbability Law plays a fundamental role, especially by providing for sanctions such as the loss of public office, restitution to the treasury, and suspension of political rights for public and private agents. Thus, the implementation of more rigorous and independent control mechanisms, combined with transparent practices in procurement processes, constitutes an essential step to safeguard the public interest and ensure administrative integrity and the efficient use of public resources. It is concluded that bidding fraud represents a serious obstacle to the realization of

fundamental rights, as it compromises administrative efficiency and limits the state's ability to meet the population's basic needs. In this context, the Administrative Improbability Law emerges as an indispensable legal instrument for combating irregularities and preserving the republican values that sustain the constitutional order.

**Keywords:** Administrative Improbability. Fraud in bidding and contracts. Accountability.

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>3</sup>, as contratações públicas corresponderam, em média, a aproximadamente 12% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. Ocorre que, diante da grande demanda, apresentam-se desafios significativos enfrentados pela Administração Pública no que concerne à regulação, formulação e fiscalização dos contratos administrativos e procedimentos licitatórios.

Nesse contexto, a Controladoria-Geral da União, em colaboração com a Polícia Federal e a Receita Federal, integrou a "Operação Plenitude"<sup>4</sup>, destinada a investigar a contratação por órgãos públicos estaduais de uma empresa suspeita de envolvimento em práticas de lavagem de dinheiro. No âmbito desta operação, foram identificados indícios de irregularidades em processos licitatórios e contratos, com possíveis restrições à competitividade e habilitações inadequadas da empresa vencedora. Estas irregularidades culminaram em movimentações financeiras atípicas, que totalizaram R\$ 1,7 bilhão entre os anos de 2017 e 2022, configurando potenciais práticas criminosas, incluindo a fraude em licitações.

Além disso, a situação ganha contornos ainda mais alarmantes diante da atual ligação de organizações criminosas nos esquemas fraudulentos das contratações. Nesse contexto, dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> THORSTENSEN, Vera; et al. Brasil na OCDE: Compras Públicas. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424_pt.pdf). Acesso em: 27 maio 2024.

<sup>4</sup> CGU, Polícia Federal e Receita Federal apuram desvio de recursos no Pará. GOV.BR, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/cgu-policia-federal-e-receita-federal-apuram-d-esvio-de-recursos-no-para>. Acesso em: 25 maio 2024.

<sup>5</sup> RIBEIRO, Aline. Fraudes em licitações: empresa de operador ligado ao PCC recebeu R\$ 315 milhões de cofres públicos em oito anos. São Paulo. O Globo, 20 maio 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sao-paulo/noticia/2024/05/20/fraudes-em-licitacoes-empresa-de-operador-ligado-ao-pcc-recebeu-r-315-milhoes-de-cofres-publicos-em-oito-anos.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2024.

revelam que, apenas no estado de São Paulo, mais de R\$ 315,2 milhões em recursos públicos foram destinados a CNPJs associados ao Primeiro Comando da Capital (PCC) no período entre 2016 e 2024. Tais esquemas envolveram 25 prefeituras e câmaras municipais, além de uma fundação cultural estadual.

Desse modo, essa realidade configura grave violação aos princípios consagrados no artigo 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>6</sup>, notadamente aqueles que preconizam a moralidade, a impessoalidade e a eficiência na gestão pública. Nesse sentido, o Estado, em vez de atuar como garantidor da ordem e da justiça, converte-se em financiador indireto do crime organizado e, por extensão, do tráfico de drogas em âmbito nacional e internacional.

Em suma, a análise das contratações públicas no Brasil revela um panorama aterrador, marcado por irregularidades e práticas de corrupção que comprometem não apenas a eficiência da Administração Pública, mas também a capacidade de intervenção do Estado na salvaguarda dos direitos fundamentais. Assim, repercute o inadiável fortalecimento das medidas de controle e fiscalização e o aprimoramento contínuo dos mecanismos de transparência a fim de que a estrutura estatal não siga fragilizada e em decadência e para que o Estado passe a exercer o seu poder-dever de garantir, dentro da reserva do possível, a qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana.

## **2 FRAUDE À LICITAÇÃO**

A fraude à licitação constitui uma prática ilícita que subverte o caráter competitivo e os princípios constitucionais que regem os processos de contratação pública, tais como legalidade, moralidade, isonomia e eficiência. Trata-se de condutas dolosas, como conluíus entre licitantes, manipulação de editais, superfaturamento e dispensas indevidas, que visam obter vantagens em detrimento do interesse público, acarretando prejuízos, uma vez que a ausência de competição livre entre empresas nesses contratos resulta em custos elevados e fornecimento de produtos e serviços com qualidade inferior.

Tipificada em normas como a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 8.429/1992, a fraude à licitação exige uma abordagem jurídico-técnica para sua prevenção e

---

<sup>6</sup>Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988: 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 [...].

repressão, englobando mecanismos de controle interno e externo, além da responsabilização administrativa, civil e penal dos envolvidos.

## **2.1. Conceito de fraude à licitação para fins de improbidade administrativa**

A obra “Como Combater a Corrupção em Licitações”<sup>7</sup> apresenta definições fundamentais para a compreensão e aplicação do tema:

A palavra fraude tem origem no latim ‘fraudis’, engano, má-fé, logro. O termo, de modo geral, expressa um ato arduoso, com o intuito de lesar ou ludibriar ou evitar um dever. Costuma representar a obtenção intencional e injusta de dinheiro ou outra vantagem. O conceito da fraude se relaciona com a mentira, adulteração, falsificação.

A historiadora Adriana Romeiro<sup>8</sup>, em suas pesquisas, destaca que a corrupção é um problema histórico enraizado no Brasil desde o período colonial. À época, mecanismos como o ‘juízo de residência’ buscavam auditar governadores ao término de seus mandatos, investigando suas condutas. No entanto, na prática, esses procedimentos eram frequentemente subvertidos, pois governadores investigados conseguiam subornar as autoridades responsáveis pela fiscalização, evidenciando um sistema em que a impunidade era institucionalizada. Assim, conforme Romeiro, havia um abismo entre a norma e a prática, reforçado por privilégios concedidos pelo rei às elites locais em troca de serviços prestados ao projeto colonial, como a abertura de estradas e o fomento do comércio.

Essa permissividade histórica encontra ecos na contemporaneidade, sobretudo em práticas ilícitas envolvendo licitações públicas, como Marino Pazzaglini Filho<sup>9</sup>, em sua obra Lei de Improbidade Administrativa Comentada, revela:

Frustrar a legalidade da licitação significa fraudar, burlar, tornar inútil o procedimento licitatório, mais especificamente, o caráter competitivo da licitação. Dispensa indevidamente a licitação quer dizer deixar de promovê-la fora das hipóteses excepcionais previstas

---

<sup>7</sup> SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.28.

<sup>8</sup> ROMEIRO, Adriana. Corrupção está enraizada no Brasil desde o período colonial, revela historiadora. Estado de Minas, Belo Horizonte, 13 ago. 2017. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/13/interna\\_politica,891482/corruptcao-esta-enraizada-no-brasil-desde-o-periodo-colonial-revela-hi.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/13/interna_politica,891482/corruptcao-esta-enraizada-no-brasil-desde-o-periodo-colonial-revela-hi.shtml). Acesso em: 07 set. 2024.

<sup>9</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

na legislação. A licitação é a regra e ela só é dispensável nos casos expressamente fixados em lei.

Nesse sentido, seja na esfera municipal, distrital, estadual ou federal, a Administração Pública permanece sendo um ambiente historicamente propenso às fraudes. Dessa forma, apesar do ordenamento jurídico impor normas rígidas para regular as licitações e coibir práticas ilícitas, ainda são constatadas falhas no ato convocatório e na execução das licitações. Por conseguinte, essas irregularidades resultam na obtenção de vantagens indevidas e no desvio de recursos públicos, comprometendo o erário e sucumbindo a fé pública.

Portanto, não se pode considerar a mera existência de dispositivos legais como suficientes para a prevenção de fraudes. É essencial realizar uma análise aprofundada dos principais mecanismos que possibilitam essas práticas fraudulentas.

## **2.2. Modalidades de fraude**

Com vistas à responsabilização dos agentes públicos e privados que procedem de maneira ímproba, torna-se imprescindível, como passo inicial, investigar as formas pelas quais as fraudes se concretizam. Nesta linha, entre as práticas fraudulentas observadas no âmbito das licitações públicas, destacam-se o conluio entre licitantes, a manipulação de editais, o sobrepreço, o superfaturamento e as irregularidades na execução dos contratos.

### **2.2.1. Conluio entre licitantes**

Conforme a OCDE,<sup>10</sup> caracteriza-se como conluio entre licitantes a prática na qual os proponentes, ao invés de competirem em igualdade de condições, articulam acordos sigilosos com a finalidade de aumentar os preços de forma indevida ou comprometer a qualidade dos produtos e serviços, afetando diretamente a integridade de processos licitatórios.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o conluio entre licitantes constitui infração administrativa definida no artigo 155, incisos X e XI, que estabelece a responsabilização daqueles que pratiquem atos inidôneos ou fraudem o processo

---

<sup>10</sup>ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Diretrizes para combater a fraude na contratação pública*. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/Diretrizes-OCDE.pdf>. Acesso em: 09 set. 2024.

licitatório, violando os objetivos do certame. Desse modo, essa conduta atenta contra os princípios fundamentais dispostos no artigo 11 da referida lei, em especial a competição justa e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Paralelamente, a lei tipifica, no artigo 337-F, o crime de frustração do caráter competitivo da licitação, que se configura quando o agente público ou privado emprega artifícios fraudulentos para obter vantagem indevida, seja em favor próprio ou de terceiros, comprometendo o caráter competitivo do processo. Para essa infração, são previstas penas de reclusão que variam de 4 a 8 anos, além de multa.

Outrossim, o artigo 337-K da mesma legislação prevê o crime de afastamento de licitantes, que ocorre quando se utiliza ameaça, violência, fraude ou oferta de vantagens para impedir ou dissuadir a participação de concorrentes no certame. Nesse caso, a lei estabelece pena de reclusão de 3 a 5 anos, cumulada com multa e com as sanções correspondentes à violência eventualmente empregada.

À vista disso, caracterizado como uma prática ilegal, o conluio entre licitantes constitui um ato anticompetitivo em que concorrentes ajustam suas propostas de preços de forma a favorecer determinados participantes em detrimento de outros, resultando em superfaturamento do orçamento inicialmente previsto.

Em muitos casos, a fraude pode ser perpetrada exclusivamente por empresas licitantes que atuam em conluio ou, em situações mais graves, por meio da formação de cartéis, os quais são definidos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)<sup>11</sup> da seguinte forma:

Cartel é qualquer acordo ou prática coordenada entre empresas concorrentes com o objetivo de combinar preços ou outras condições de mercado, como restringir produção, dividir clientes e localidades de atuação e alinhar variáveis comerciais em negociações com agentes públicos ou privados.

Os cartéis ainda representam uma das mais graves infrações contra a ordem econômica ao prejudicar diretamente o acesso a bens e serviços essenciais, subvertendo o princípio da justiça econômica ao comprometer a equidade do mercado, gerando desequilíbrios financeiros e favorecendo interesses de um grupo

---

<sup>11</sup> BRASIL. Guia de combate a cartéis em licitações. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guia-combate-a-carteis-em-licitacoes/Guia-Combate-a-Carteis-em-Licitacoes.pdf>. Acesso em: 5 set. 2024.

restrito em detrimento do bem-estar coletivo, conforme aponta o referido Conselho Administrativo (2019):

Por implicarem aumento de preços e restrição de oferta, sem nenhum benefício econômico, os cartéis causam graves prejuízos aos consumidores e à Administração Pública, tornando bens e serviços inacessíveis a alguns e desnecessariamente caros para outros. Em razão dos vários prejuízos que gera, a conduta é considerada a mais grave infração contra a ordem econômica. Em licitações, as empresas que atuam em um cartel se utilizam de diversas estratégias para atingir seus objetivos, tais como definição conjunta do valor das propostas a serem apresentadas, redução do número de empresas licitantes nos certames, e apresentação de propostas sem a intenção de vencer a licitação, conhecidas como propostas de cobertura.

Essa prática infringe os objetivos estabelecidos pela Lei de Licitações, especialmente o que dispõe que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta que gera o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerando inclusive o ciclo de vida do objeto licitado. O conluio, ao desvirtuar a competitividade, impede que a Administração obtenha a melhor proposta em termos de qualidade e preço, resultando em contratações lesivas ao erário e com serviços deficitários às reais necessidades da coletividade.

Nesse contexto, tais práticas fraudulentas geram um ambiente de monopólio ou oligopólio em setores estratégicos, no qual tanto consumidores quanto o Estado se tornam reféns de um número restrito de fornecedores. Assim, quando as licitações são manipuladas por meio de conluio entre os participantes, o ente público paga valores superiores aos que seriam justos por produtos ou serviços, o que resulta em uma alocação ineficiente dos recursos públicos, majoritariamente originados da arrecadação tributária.

Em consequência, o efeito imediato é a violação do princípio constitucional da eficiência, fundamental para a administração pública, pois a má alocação dos recursos compromete a implementação de políticas essenciais como saúde, educação, seguridade social e habitação.

### **2.2.2. Manipulação de editais**



A Constituição em seu artigo 5º, caput, consagra o princípio da isonomia por meio da definição de que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Acerca do tema, o doutrinador Marçal Justen Filho<sup>12</sup> destaca:

A supremacia da dignidade humana acarreta a equiparação de todos os seres humanos. Cada um e todos merecem idêntico respeito. Não se admite que alguns tenham “dignidade” maior do que outros. A isonomia inviabiliza diferenciações transcendentais: todos os seres humanos, em origem, são iguais. Por isso, ninguém pode ter sua dignidade sacrificada em benefício alheio.

Mais ainda, todos os sujeitos devem ser tratados igualmente, na medida em que se igualem. Reservar benesses para um sujeito ou constrangê-lo a desmerecimento infringe o direito fundamental à isonomia.

Ainda consoante o doutrinador<sup>13</sup>, a isonomia no processo licitatório manifesta-se em dois momentos distintos: na elaboração do ato convocatório, isto é, no edital e durante a condução do certame.

Em relação à primeira etapa, o autor conceitua a manipulação de editais como uma conduta que viola a isonomia e a proporcionalidade através da adoção de práticas discriminatórias sem vínculo com o objeto da licitação, de exigências desnecessárias que não favorecem o interesse público, de requisitos desproporcionais à natureza do contrato ou de critérios contrários aos valores constitucionais e legais.

Assim sendo, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 155, inciso X, prevê a configuração de infração administrativa em casos de conduta inidônea ou fraude de qualquer natureza, sendo aplicável, inclusive, na fase preliminar do edital de licitação. Tal infração pode ocorrer, por exemplo, em práticas descritas nos incisos IV e VIII do mesmo artigo, como a omissão na entrega de documentação exigida, a apresentação de declarações ou documentos falsos, ou a prestação de informações inverídicas durante a licitação ou a execução contratual.

Em situações desse tipo, pode-se verificar também o crime de patrocínio de contratação indevida, conforme disposto no artigo 337-G da mesma lei, que tipifica como ilícito o ato de patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado junto à Administração Pública, resultando na instauração de licitação ou celebração de

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Editora Forense, 2024. p.69.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Editora Forense, 2024. p.261.

contrato cuja nulidade venha a ser declarada judicialmente. Para essa conduta, a legislação estabelece pena de reclusão de 6 meses a 3 anos, além de multa.

Além do crime de patrocínio de contratação indevida, também se insere no contexto das manipulações de editais o delito de perturbação de processo licitatório, previsto no artigo 337-I da Lei nº 14.133/2021. Esse dispositivo tipifica como crime o ato de impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer etapa do procedimento licitatório, inclusive no âmbito da fase de publicação ou formulação do edital. Para essa infração, a lei estabelece pena de detenção de 6 meses a 3 anos, cumulada com multa.

Ademais, a Constituição Federal<sup>14</sup>, em seu artigo 37, inciso XXI, assegura a igualdade de condições para todos os participantes dos processos licitatórios. Além disso, a Lei nº 14.133/2021<sup>15</sup> em seu artigo 11, inciso II, reforça essa premissa, estabelecendo que a licitação deve proporcionar tratamento isonômico e justa competição entre os licitantes. Desse modo, as manipulações nos editais prejudicam, diretamente, a Fazenda Pública e os demais concorrentes e, indiretamente, a sociedade, ao comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, que a beneficiária.

Nesse sentido, um exemplo claro de violação ao edital ocorre quando a licitação é direcionada por meio de condições restritivas já estabelecidas no ato convocatório. Isso acontece quando, por exemplo, não é solicitada garantia para a empresa, isto é, quando ocorre falta de exigência de garantias para a execução do contrato, o que acarreta na contratação de empresas não qualificadas.

Essa garantia pode se dar, em via de regra, através de caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

---

<sup>14</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988: 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: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

<sup>15</sup> Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

Essas medidas são uma forma de precaver o ente público e a própria sociedade a fim que estes possuam “a proteção necessária em caso de inadimplemento por parte do contratado”, conforme dispõe o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>16</sup>. Dessa forma, o órgão esclarece que, diferentemente da revogada Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), a nova Lei nº 14.133/2021 não determina que a majoração do percentual de garantia seja restrita às contratações de grande vulto, pois permite que qualquer contratação pode ter o percentual de garantia majorado, até o limite de 10%, desde que haja motivação fundamentada na análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos, o que só é possível com uma equipe técnico-administrativa preparada e com disponibilidade para atender às demandas e atenção que um processo licitatório incumbe.

Contudo, o outro lado da moeda ainda esconde o problema em que garantias abusivas e não fundamentadas são cobradas, o que na prática seleciona indiretamente o grupo ou a empresa que poderá se candidatar à eleição da licitação. Consequentemente, limita-se o acesso apenas às grandes empresas, criando-se uma espécie de oligopólio institucionalizado, situação que também se observa quando, fora dos casos em que a legislação autoriza, é exigido no edital a exclusividade de produtos de uma marca específica quando não necessário, limitando a participação de outros fabricantes e fornecedores.

Outros vícios constantes no edital são a criação de pré-qualificação com critérios que favorecem empresas já selecionadas, como a experiência específica que só empresas previamente escolhidas podem comprovar. Do mesmo modo, a limitação geográfica arbitrária gera favorecimento de empresas locais ou de determinadas regiões, quando em casos não previstos em lei, ferindo o “tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição”, segundo a lei que rege as licitações.

### **2.2.3. Sobrepreço e superfaturamento**

O artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 afirma, em seu inciso III, que, o superfaturamento e o sobrepreço contraria os objetivos expressamente delineados, os quais têm como finalidade precípua prevenir a celebração de contratos com

---

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Garantias nos contratos administrativos. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-11-2-garantias-2/>. Acesso em: 05 set. 2024.

sobrepreço ou com valores manifestamente inexequíveis, além de coibir práticas de superfaturamento ainda durante o processo de licitação.

Nesse sentido, o artigo 6º, inciso LVI, da mesma lei define o conceito de sobrepreço como a situação em que o preço orçado para uma licitação ou contratado pela Administração Pública apresenta-se significativamente superior aos preços referenciais de mercado. Essa discrepância pode ocorrer tanto em relação a um único item, quando a licitação ou contratação é baseada em preços unitários de serviço, quanto em relação ao valor global do objeto, nos casos de contratações realizadas sob a forma de tarefa, empreitada por preço global, empreitada integral, semi-integrada ou integrada.

Já o superfaturamento é conceituado no artigo 6º, inciso LVII, da mesma lei como o prejuízo causado ao patrimônio público, podendo ocorrer, entre outras hipóteses, por medições de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas; execução inadequada de obras ou serviços de engenharia, resultando em diminuição de qualidade, vida útil ou segurança; alterações no orçamento que desequilibrem o contrato em favor do contratado; recebimentos contratuais antecipados; distorções no cronograma físico-financeiro; prorrogações de prazo injustificadas que gerem custos adicionais para a Administração; ou reajustes irregulares de preços.

A referida Lei de Licitações, em seu artigo 155, incisos X e XI define como infrações administrativas o comportamento inidôneo ou o cometimento de fraude de qualquer natureza, e a prática de atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação, e como penalidade tais previsões possuem a sanção administrativa de declaração de inidoneidade dos participantes.

Em complemento às sanções administrativas, a lei nº 14.133/2021 também prevê mecanismos de repressão penal para punir práticas ilícitas no âmbito das licitações e contratos públicos. Nesse contexto, o artigo 337-F tipifica o crime de frustração do caráter competitivo da licitação, buscando coibir condutas que comprometam a competição leal entre os participantes.

De forma complementar, o artigo 337-L dispõe sobre o crime de fraude em licitação ou contrato, destacando, entre suas hipóteses, as práticas elencadas nos incisos I e V, que se referem à entrega de bens ou à prestação de serviços em qualidade ou quantidade distintas daquelas previstas no edital ou nos instrumentos

contratuais, bem como à utilização de meios fraudulentos que tornem a proposta ou a execução do contrato injustamente mais onerosa para a Administração Pública.

Ambos os crimes preveem como sanção a pena de reclusão de 4 a 8 anos, cumulada com multa, refletindo a gravidade das condutas e a necessidade de proteger o interesse público e a integridade das contratações administrativas.

Analisando o contexto socioeconômico do Brasil, o cidadão dedica, em média, cerca de 149 dias anuais exclusivamente ao pagamento de tributos, conforme levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT)<sup>17</sup>. Portanto, quando se viola o princípio da probidade através de práticas de sobrepreço ou superfaturamento são os cidadãos que mais sofrem os danos decorrentes da fraude, seja porque parte de sua contribuição — ou seja, de seu esforço diário — é inutilizado, seja pelos desvios financeiros, seja pela precariedade dos serviços prestados à população, comparando-se com ao custo despendido pelo erário público.

Nesa ótica, em julho de 2024, o Ministério da Saúde<sup>18</sup> suspendeu um processo licitatório no valor de R\$ 840 milhões para aquisição de imunoglobulina, medicamento fundamental no tratamento de doenças que comprometem o sistema imunológico, devido a indícios de superfaturamento.

Conforme reportado, todas as propostas apresentadas superaram o limite de R\$ 1.028,00 por unidade, com valores chegando a R\$ 6.000,00, e houve recusa na negociação para redução, o que teria resultado na manutenção de propostas acima do valor de referência, acarretando sobrepreços que variam de 50,4% a 114,3% do montante devido, com potencial de causar prejuízos bilionários aos cofres públicos.

Logo, o caso descrito demonstra a relevância de um sistema robusto de controle e transparência pelos órgãos fiscalizadores a fim de que a aplicação dos recursos públicos seja realizada de forma eficiente e ética, minimizando o impacto de fraudes e sobrepreços sobre os cidadãos.

---

<sup>17</sup>UOL. Brasileiro trabalhou 149 dias só para pagar impostos em 2024. 6 jun. 2024. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/06/06/brasileiro-trabalhou-149-dias-so-para-pagar-impostos-em-2024.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 01 out. 2024.

<sup>18</sup>BRASIL 247. Ministério da Saúde suspende licitação de R\$ 840 mi após TCU ver cartel e risco de superfaturamento por parte de empresas. 20 mai. 2024. Disponível em: [https://www.brasil247.com/brasil/ministerio-da-saude-suspende-licitacao-de-r-840-mi-apos-tcu-ver-car-tel-e-risco-de-superfaturamento-por-parte-de-empresas#google\\_vignette](https://www.brasil247.com/brasil/ministerio-da-saude-suspende-licitacao-de-r-840-mi-apos-tcu-ver-car-tel-e-risco-de-superfaturamento-por-parte-de-empresas#google_vignette). Acesso em: 01 out. 2024.

#### 2.2.4. Manipulação na execução dos contratos

Conforme dados do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>19</sup>, do total de obras no Brasil que utilizam recursos federais, mais de 40% se encontram paradas, causando um prejuízo de mais de R\$ 8,2 bilhões aos cofres públicos federais. Ao averiguar o total de investimentos de todos os entes públicos, o país soma mais de 11.944 obras<sup>20</sup> paralisadas, correspondendo a 52% dos empreendimentos públicos em execução.

De acordo com o relatório do órgão de controle externo, a educação figura entre os setores mais prejudicados pelas obras inacabadas no país, com mais de 4.000 projetos paralisados, abrangendo escolas e creches, prejudicando o desenvolvimento de crianças e jovens.

Logo, a escassez de infraestrutura adequada é um fator que compromete o acesso à educação de qualidade e contribui para o desempenho limitado dos estudantes brasileiros no PISA, (Programme for International Student Assessment), estudo internacional realizado periodicamente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>21</sup>, o qual indica que menos de 50% dos discentes atingem níveis mínimos de aprendizado em ciências e matemática, evidenciando a correlação entre a precariedade da infraestrutura e o baixo desempenho acadêmico.

Desta maneira, se um país sequer consegue prover as condições materiais básicas para seus estudantes, como instalações escolares apropriadas, não poderá surpreender-se quando os resultados em estudos internacionais se operarem negativamente, evidenciando a perpetuação de desigualdades e a profunda lacuna educacional vigente. Observa-se com isso que aquele que mais sofre é quem vive à

---

<sup>19</sup>G1. Prejuízo do governo federal em obras paralisadas supera os R\$ 8 bilhões, aponta TCU. 21 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2023/07/21/prejuizo-do-governo-federal-em-obras-paralisadas-supera-os-r-8-bilhoes-aponta-tcu.ghtml>. Acesso em: 06 set. 2024.

<sup>20</sup> CLICK PETRÓLEO E GÁS. Obras paradas no Brasil em 2024: um retrato do desperdício e do impacto na infraestrutura nacional. 2024. Disponível em: <https://clickpetroleoegas.com.br/obras-paradas-no-brasil-em-2024-um-retrato-do-desperdicio-e-do-impacto-na-infraestrutura-nacional/>. Acesso em: 07 set. 2024.

<sup>21</sup> CNN BRASIL. Brasil estaciona em ranking de avaliação internacional de educação básica. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-estaciona-em-ranking-de-avaliacao-internacional-de-educacao-basi>. Acesso em: 08 set. 2024.

margem da sociedade e necessita das ações públicas para exercer seus direitos mais básicos, como o acesso à educação.

Como demonstrado, o problema não é a simples falta de investimento, mas como esse investimento se executa. Em vista disso, o artigo 155 da Lei nº 14.133/2021, em seus incisos I, II, III, VII, VIII, IX, X e XI, estabelece condutas que configuram manipulação na execução dos contratos, incluindo a causa de inexecução parcial ou total do contrato, especialmente quando isso resulta em danos graves à Administração Pública, aos serviços públicos ou ao interesse coletivo. Também são tipificadas a demora injustificada na execução ou entrega do objeto da licitação, as declarações falsas durante o processo licitatório ou a execução contratual, bem como a prática de fraudes ou atos fraudulentos tanto na licitação quanto na execução do contrato. Além disso, o artigo prevê a responsabilização por comportamentos inidôneos ou fraudes de qualquer natureza que prejudiquem a regularidade do processo e a integridade dos contratos administrativos.

Nesse espectro, vícios como o descumprimento do cronograma, em que há a execução de obras com atraso sem justificativa aceita contratualmente ou ainda a prorrogação indevida do prazo contratual sem justificativa prévia, configuram benefício ilícito ao contratado e definham a capacidade de atuação administrativa e não devem ser aceitos, conforme disposto no artigo 162, da Lei 14.133/2021. O dispositivo jurídico afirma que o atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, conforme estipulado no edital. Além disso, a aplicação da multa de mora não impedirá que a Administração Pública converta a penalidade em compensatória, podendo, ainda, proceder à extinção unilateral do contrato, com a imposição de outras sanções previstas pela própria Lei.

Além de abalar a capacidade administrativa, tais obras e serviços por vezes são realizados com a substituição de materiais sem autorização prévia, havendo, portanto, inexecução parcial do contrato, ou de forma mais gravosa ocorre a utilização de materiais de qualidade inferior, comprometendo inclusive a segurança dos administrados ao não seguir a conformidade técnica exigida. Esse fato resulta em aceite irregular, com o recebimento de obras ou serviços incompletos ou não conformes ao contrato, ou até mesmo na inexecução do objeto, quando se registra o recebimento parcial das obras ou serviços como se inteiramente realizados.

Verifica-se ainda que o descumprimento às condições contratuais também se evidencia na substituição de mão de obra qualificada por não qualificada, sem

autorização. Como efeito, essa prática resulta em inadequação técnica, manifestada pela execução de obras ou serviços em desacordo com os projetos básicos ou executivos, os quais são corroborados, no fim, por fraudes nos testes de qualidade e desempenho, culminando no vício de simulação de conformidade nas contratações.

Entremeado a todos esses defeitos, ainda se observa a afetação do aspecto financeiro, ao serem registradas inconsistências, como o desvio de recursos, onde sobrevém pagamento antecipado sem execução correspondente, ou enriquecimento ilícito do contratado, quando há o pagamento por serviços em duplicidade ou por etapas já concluídas e remuneradas anteriormente.

Tais falhas são ainda compactuadas, ferindo o orçamento público, com a realização de alterações do cronograma físico-financeiro para beneficiar o contratado ou com a aplicação de reajustes contratuais indevidos ou sem previsão legal, correspondendo aos vícios de favorecimento indevido e alteração ilegal do equilíbrio econômico-financeiro, respectivamente.

Isto posto, para coibir as práticas mencionadas, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu disposições punitivas no âmbito penal, especialmente no artigo 337-L, que tipifica o crime de fraude em licitação ou contrato. Este dispositivo prevê como infração a entrega de mercadorias ou a prestação de serviços em quantidade ou qualidade divergente das especificações previstas no edital ou nos instrumentos contratuais.

Além disso, também se configura como fraude o fornecimento de mercadoria falsificada, deteriorada, imprópria para o consumo ou com prazo de validade expirado, a substituição de mercadoria, a alteração da substância, qualidade ou quantidade do que foi contratado, bem como qualquer meio fraudulento que torne a proposta ou a execução do contrato mais onerosa para a Administração Pública. Para tais condutas, a lei estabelece pena de reclusão de 4 a 8 anos, além de multa.

Nesse contexto, a violação do princípio da economicidade, previsto como um princípio infraconstitucional na Lei de Licitações e Contratos, ocorre quando há negociação informal de reajustes de preços não contemplados no contrato, ou quando se realizam alterações contratuais com o intuito de justificar atrasos, configurando manipulação no processo licitatório. Tal conduta é expressamente reprovada pelo artigo 337-H da Lei nº 14.133/2021, que tipifica como crime a modificação ou o pagamento irregular em contratos administrativos.



O referido artigo estabelece que admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer alteração ou vantagem, incluindo a prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução do contrato com a Administração Pública, sem a devida autorização em lei, no edital da licitação ou nos instrumentos contratuais, configura infração. Além de que, a prática de pagar faturas desconsiderando a ordem cronológica de sua exigibilidade também é punida. Dessa forma, a legislação prevê, para essas condutas, pena de reclusão de 4 a 8 anos, além de multa.

As mencionadas fraudes no cumprimento das obras e serviços públicos ocorrem devido às irregularidades no controle, como a ausência de monitoramento adequado por parte da Administração Pública, ou ainda quando a supervisão é maculada devido ao conluio entre fiscal e contratado para acobertar irregularidades, constatando-se ora a negligência, ora a corrupção administrativa.

Assim, por meio de documentação fraudulenta, muitos laudos ou pareceres técnicos são falsificados a fim de atestar a regularidade e, dessa maneira, estas falhas, mesmo quando posteriormente observadas, não sofrem a aplicação das penalidades cabíveis nos casos de descumprimento contratual, acarretando o vício de omissão na gestão do contrato.

Desse modo, modelos de gestão como o adotado pela experiência sul-coreana, que viabilizam o monitoramento em tempo real do andamento das obras públicas, demonstram a eficácia de ferramentas tecnológicas na detecção precoce de irregularidades e na resolução eficiente de problemas identificados. A implementação de modelo semelhante no Brasil possibilitaria maior celeridade na identificação de inconsistências e na adoção de medidas corretivas, prevenindo perdas materiais decorrentes da inatividade e reduzindo os prejuízos financeiros suportados pelo Estado.

### **2.3. Consequências da fraude para a Administração Pública**

Todos os vícios mencionados ferem diretamente o princípio da probidade administrativa, consagrado no ordenamento constitucional e infraconstitucional através da Lei de Licitações.

Dessa maneira, situações como as evidenciadas pela auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal<sup>22</sup> demonstram uma realidade vivenciada em

---

<sup>22</sup>TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF). Auditoria aponta prejuízos e falhas graves na manutenção de hospitais, postos e UPAs. 2024. Disponível em:

grande parte do território brasileiro, em que contratos de manutenção hospitalar apresentam falhas graves, como preços abusivos e serviços não realizados, comprometendo o atendimento em hospitais, postos e UPAs, podendo inclusive agravar o quadro de saúde dos pacientes devido ao péssimo estado de conservação das estruturas e à falta de fiscalização na contratação e execução de serviços de manutenção de equipamentos.

O relatório ainda apontou o seguinte:

O corpo técnico do TCDF também encontrou indícios de sobrepreço e superfaturamento nas contratações da Secretaria de Estado de Saúde (SES/DF), serviços não prestados ou realizados abaixo da quantidade contratada e manutenções que não atendem aos requisitos mínimos de qualidade. Essas falhas decorrem de falta de planejamento, erros nas pesquisas de preços, projetos básicos incompletos e imprecisos, além de execução de serviços sem contrato e com valores superiores aos de mercado e reiteradas contratações emergenciais.

Diante das presentes circunstâncias, o presidente do TCDF, Renato Rainha (2016), avaliou que “esses problemas graves, que comprometem não apenas a estrutura das nossas unidades de saúde, mas também o próprio atendimento oferecido à população”.

Portanto, em um cenário em que a maioria dos beneficiários das política públicas é composta por indivíduos em situação de exclusão social, a existência de de, mais de 5,5 mil obras da área da saúde paralisadas, segundo dados do Ministério da Saúde<sup>23</sup>, que serviriam para criação de Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centros de Reabilitação (CR) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA) reflete as graves consequências das fraudes licitatórias, pois a ausência dessas unidades de saúde compromete diretamente o acesso da população a um direito fundamental garantido pela Constituição: o direito à saúde e, conseqüentemente, o direito à vida.

Nesse contexto, a omissão do Estado em exercer seu dever de fiscalizar e viabilizar o aproveitamento correto dos recursos públicos equivale a uma prévia

---

<https://www2.tc.df.gov.br/auditoria-aponta-prejuizos-e-falhas-graves-na-manutencao-de-hospitais-postos-e-upas/>. Acesso em: 02 set. 2024.

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde vai retomar mais de 5,5 mil obras paradas para ampliar acesso ao SUS em todo Brasil. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/ministerio-da-saude-vai-retomar-mais-de-5-5-mil-obras-paradas-para-ampliar-acesso-ao-sus-em-todo-brasil>. Acesso em: 05 set. 2024.

assinatura de um “atestado de óbito” para milhares de famílias desprovidas do atendimento de saúde adequado.

Nesse sentido, as práticas fraudulentas no âmbito das licitações impactam negativamente o patrimônio público, comprometendo a assistência pública e ocasionando prejuízos econômicos, sociais e ambientais, os quais conduzirão, numa perspectiva otimista, a um cenário de perda de oportunidade de desenvolvimento, e, sob uma análise fática das consequências presentes, levará a um cenário de *mistanásia*, conceituada pelo jurista Walber Cunha<sup>24</sup> como:

A *mistanásia*, termo decorrente da conjugação do prefixo grego *mys* (infeliz) ao sufixo *thanatos* (morte), trata-se de um neologismo oriundo da bioética latina, mais precisamente, da brasileira, e sua ocorrência se dá em razão de diversos fatores que, associados ou não, acarretam a morte infeliz e antes do tempo de inúmeras pessoas, pelo fato das suas vidas terem sido negligenciadas e o futuro de cada uma delas peremptoriamente negado.

Os fatores que propiciam a ocorrência da *mistanásia* são plúrimos e vão desde a fome e a desigualdade social até a violência social, preconceitos decorrentes de raça/etnia/classe/gênero, que inferiorizam categorias de pessoas, ou seja, elementos que contribuem para que seja fomentada uma cultura excludente e mortífera.

Como exemplo da teoria apresentada, mais da metade da população de Altamira<sup>25</sup>, no Pará, não dispõe de acesso à água potável e a saneamento básico, conforme dados governamentais, o que obriga os moradores a utilizarem poços contaminados, elevando o risco de surtos de doenças. Essa situação motivou, em 2019, uma decisão judicial determinando que o município implementasse medidas de saúde pública para atender as comunidades ribeirinhas, as quais são as mais afetadas pela crise sanitária e pelo consumo de água de má qualidade, que comprometia especialmente a saúde das crianças.

Todavia, no mesmo período, o gestor público de Altamira, ao invés de cumprir as determinações legais e agir com integridade, estava envolvido em um esquema de fraude licitatória, desviando mais de R\$ 35 milhões em parceria com empresários do setor da construção civil. Esses empresários simulavam a realização dos contratos licitatórios vencidos, mas não entregavam os bens ou serviços

---

<sup>24</sup> LIMA, Walber Cunha. Bioética, *mistanásia* e direitos humanos: morte social e perspectivas para o seu enfrentamento. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UFRN, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/23511>. Acesso em: 07 set.2024.

<sup>25</sup> ÁGUA E SANEAMENTO. Municípios e saneamento no estado do Pará. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/pa/altamira>. Acesso em: 08 set. 2024.

contratados, utilizando notas fiscais fraudulentas para acobertar os desvios. Desse modo, os recursos, que poderiam melhorar as condições de vida da população, foram destinados à corrupção, aprofundando a exclusão e precariedade nas comunidades afetadas.

No ano seguinte, essa corrupção comprometeu a cidade e a precariedade do sistema de saúde alcançou níveis críticos, com óbitos relacionados à falta de leitos de UTI e suporte adequado, culminando em mortes evitáveis pela ausência de infraestrutura hospitalar básica, refletindo os impactos profundos e fatais da corrupção endêmica.

Logo, a corrupção no setor público, especialmente em processos licitatórios, não apenas compromete o desenvolvimento social, mas também resulta em perdas humanas irreparáveis ao perpetuar a escassez de serviços essenciais, comprometendo o direito fundamental à vida e à dignidade humana. Portanto, esse cenário requer medidas urgentes de fiscalização e aplicação de sanções para garantir o correto uso dos recursos públicos.

### **3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A Lei de Improbidade Administrativa tem como finalidade assegurar a moralidade e a probidade no exercício das funções públicas e na organização do Estado em sua integralidade, visando à proteção do patrimônio público e social da Administração direta e indireta, em todas as esferas e poderes, bem como do patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo de entes públicos ou governamentais, ou de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual.

Nesse contexto, o patrimônio público é conceituado pela Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) como sendo o conjunto de bens e direitos pertencentes ao Estado, que possuam valor econômico, artístico, histórico ou turístico, cuja proteção é essencial para a manutenção da ordem social vigente.

No que tange ao patrimônio social, inclui-se em seu rol tanto os ativos tangíveis, como imóveis, maquinário e estoques, quanto ativos intangíveis, como marcas, patentes e direitos autorais, os quais a tutela reflete a capacidade de crescimento econômico do ente. Assim, a Lei de Improbidade Administrativa estabelece mecanismos de fiscalização e punição que visam impedir e/ou punir a

dilapidação dos bens, garantindo que a gestão pública seja conduzida de maneira eficiente e transparente.

### **3.1. Conceito de improbidade administrativa**

De acordo com a conceituação proposta por Justen Filho<sup>26</sup>, a improbidade administrativa é caracterizada da seguinte forma:

A improbidade administrativa consiste na ação ou omissão, praticada no exercício da função pública e caracterizada por dolo exacerbado, que acarreta enriquecimento sem causa ou dano ao erário, fundamentando a imposição de sancionamento diferenciado no âmbito político e administrativo.

A definição de improbidade administrativa, ao enfatizar o dolo como requisito indispensável, é analisada com profundidade por Neves e Oliveira<sup>27</sup>, os quais destacam os aspectos subjetivos necessários para a configuração dessa conduta ilícita:

É importante destacar que a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator.

A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa.

A partir da Reforma da LIA, é possível conceituar a improbidade administrativa como o ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública.

Desse modo, com a alteração da Lei de Improbidade Administrativa, esta somente restará caracterizada se comprovado o dolo específico do agente público ou terceiro, inexistindo, portanto, a modalidade culposa de improbidade, ainda que a culpa seja “grave” ou o erro seja “grosseiro”, conforme entendimento de Neves e Oliveira.

Para a lei, consideram-se atos de improbidade administrativa apenas as condutas operadas pela vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito,

---

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Editora Forense, 2024. p.796.

<sup>27</sup> NEVES, José dos Santos; OLIVEIRA, Sérgio de. Improbidade administrativa: direito material e processual. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2022. p.23.

não bastando a voluntariedade do agente. Ademais, são puníveis por esta lei, nos casos de atos que atentam contra os princípios da administração pública, apenas os atos tipificados, por força do princípio da tipicidade, atribuído ao Direito Público Sancionador.

A probidade administrativa, conforme ensina a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha<sup>28</sup>, “conta com um fundamento não apenas moral genérico, mas com a base de moral jurídica, vale dizer, planta-se ela nos princípios gerais de direito”.

Portanto, a probidade não se baseia em um princípio moral vago, mas sim em um alicerce jurídico mais profundo, significando que a probidade administrativa está enraizada nos princípios gerais do direito, os quais orientam o comportamento dos servidores públicos e a gestão dos recursos públicos, buscando garantir a legalidade, moralidade e eficiência nas ações administrativas.

Conclui-se que a probidade reflete um compromisso inegociável com as normativas jurídicas que regulam a atividade pública, visando proteger a integridade das instituições e garantir que a Administração Pública atue sempre em conformidade com a ética e o direito.

### **3.2. Legitimidade para propor Ação de Improbidade Administrativa**

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.042, julgada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>29</sup> em agosto de 2022, restabeleceu-se a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura de ações por atos de improbidade administrativa, bem como para a celebração de acordos de não persecução civil.

Desse modo, com fundamento nas Leis nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021, a utilização do instituto jurídico do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) torna-se admissível, desde que observada a vantagem para o interesse público, a fim de

---

<sup>28</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. Boletim de Direito Administrativo, dez. 2000, p. 920.

<sup>29</sup> Ementa: Constitucional e Administrativo. Constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública, proteção ao patrimônio público e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CE. Vedação à exclusividade do Ministério Público para proposição da ação por ato de improbidade administrativa e do acordo de não persecução civil (CE, artigo 129, § 1º). Legitimidade concorrente e disjuntiva entre Fazenda Pública e Ministério Público. Vedação à obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público. Ação parcialmente procedente.

proporcionar uma rápida e eficaz solução do caso. Sob esse prisma, o ANPC pode ser empregado ainda no curso da investigação de apuração do ilícito, o que veicula a celeridade na resolução da problemática, transformando a consensualidade num instrumento efetivo na busca por resultados na recuperação do erário.

Para garantir a efetividade do acordo, a Procuradoria ou o Ministério Público deverão impor condições essenciais, como o ressarcimento integral dos danos causados (cuja apuração do valor do dano a ser ressarcido será estabelecida pelo respectivo Tribunal de Contas) e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida pelos agentes públicos ou privados, sendo estes impossibilitados de celebrar novo acordo pelo prazo de cinco anos, caso descumpram os termos do ANPC.

Nessa perspectiva, o uso desses acordos oferece uma oportunidade concreta para a criação de um mecanismo eficaz de combate à corrupção, pois além de punir os atos ilícitos já cometidos, os acordos podem prever o desenvolvimento de mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia, estabelecendo um ambiente de conformidade capaz de prevenir a reincidência de práticas corruptas, consolidando um ambiente pautado nos códigos de ética dentro da Administração Pública.

### **3.3. Atos de Improbidade Administrativa relacionados à licitação**

A Ação de Improbidade Administrativa, conforme delineada pelo ordenamento jurídico brasileiro, constitui uma das mais importantes ferramentas de garantia para a preservação da integridade do patrimônio público e social. A aplicação desta lei abrange todas as esferas da Administração Pública, tanto direta quanto indireta e se fundamenta em um robusto aparato normativo, com destaque para o artigo 37 da Constituição Federal e para a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 14.230/2021), que disciplinam mecanismos de prevenção, controle e responsabilização de atos que violam os princípios da Administração Pública.

Em decorrência, a tipificação dos atos de improbidade, conforme estabelecido pela Lei, está dividida em três categorias fundamentais: (i) o enriquecimento ilícito, caracterizado pela apropriação indevida de recursos públicos; (ii) o dano ao erário, relacionado à ação ou omissão que cause prejuízo financeiro à Administração; e (iii) a violação aos princípios da Administração, que inclui condutas atentatórias à moralidade, legalidade e impessoalidade. A respeito dessas práticas, a legislação

impõe sanções severas que incluem a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e o ressarcimento integral dos danos causados.

A própria Lei de Licitações<sup>30</sup>, em seu artigo 155, estabelece infrações administrativas que podem ser imputadas ao licitante ou contratado, caso descumpram suas disposições legais. Contudo, à luz da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, reformada pela Lei nº 14.230/2021), é possível identificar diversos atos de improbidade administrativa relacionados a licitações que merecem destaque.

Em consonância com os preceitos da Lei de Improbidade Administrativa, o artigo 9º descreve práticas que configuram enriquecimento ilícito e comprometem a integridade da Administração Pública. Uma dessas práticas é o recebimento de vantagens econômicas, como comissões ou propinas, para favorecer determinados licitantes, o que configura abuso de poder e uma violação explícita dos princípios da moralidade administrativa (art. 9º, inciso I). Outra conduta ilícita refere-se à celebração de contratos com preços superfaturados, comprometendo a eficiência na utilização dos recursos públicos e gerando prejuízos ao erário (art. 9º, inciso II). Adicionalmente, a falsificação de informações em processos licitatórios, com o intuito de manipular seus resultados, transgredir os princípios de isonomia e legalidade, essenciais para a lisura dos certames (art. 9º, inciso VI).

Os atos de enriquecimento ilícito incluem, ainda, a omissão dolosa de atos de ofício por agentes públicos, mediante o recebimento de vantagens econômicas, frustrando, assim, os deveres de legalidade e moralidade (art. 9º, inciso X). Da mesma forma, a aceitação de comissões ou empregos de partes interessadas, em detrimento da neutralidade administrativa, evidencia uma ruptura com os princípios da imparcialidade e da probidade (art. 9º, inciso VIII), os quais são vitais para assegurar que as decisões tomadas pela Administração Pública sejam isentas e

---

<sup>30</sup> Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: I - dar causa à inexecução parcial do contrato; II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; III - dar causa à inexecução total do contrato; IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame; V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação; XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.



objetivas, sem favorecimento ou parcialidade. Por último, o uso indevido de bens públicos para fins particulares, associado à fraude em licitações, reflete um dos atos mais prejudiciais à gestão pública, pois impede a competição justa e prejudica a qualidade e eficiência dos serviços prestados à sociedade (art. 9º, incisos XI e XII).

Em relação aos atos que causam prejuízo ao erário, conforme disposto no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, destacam-se práticas diretamente ligadas aos processos licitatórios, como a frustração da licitude do procedimento licitatório ou sua dispensa indevida, resultando em perdas patrimoniais efetivas. Tal conduta ocorre por meio da realização de contratações diretas sem a devida observância dos requisitos legais, o que gera a liberação de recursos públicos sem a comprovação da execução do objeto contratado ou sem a entrega de bens, serviços ou mercadorias previstas (art. 10, VIII). Além disso, há a facilitação, permissão ou mesmo a concorrência para que terceiros enriqueçam ilícitamente, o que ocorre, por exemplo, quando se permite superfaturamento ou sobrepreço em contratos públicos. Também se inclui a prática de aprovar, indevidamente, aditivos contratuais que ampliam os valores previamente pactuados, causando danos ao erário (art. 10, XII).

Por fim, entre os atos de improbidade administrativa que afrontam os princípios da administração pública, merece destaque a frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de beneficiar, direta ou indiretamente, a si próprio ou a terceiros, em violação ao disposto no artigo 11, inciso V, da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, exemplos dessa prática incluem o direcionamento do edital para favorecer determinada empresa ou a manipulação de regras de transparência e publicidade no processo licitatório. Tais condutas infringem gravemente os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, pilares fundamentais para a integridade da gestão pública e para a garantia de isonomia nos certames administrativos.

Essas condutas refletem a violação de princípios essenciais de legalidade, eficiência e moralidade na gestão pública, e demonstram a necessidade de vigilância e responsabilidade rigorosa nas contratações administrativas, com vistas à proteção do patrimônio público.

### **3.4. Sanções Aplicáveis**

Desta forma, com o objetivo de garantir o sistema de improbidade, reverbera-se nesta seara os princípios constitucionais do Direito Administrativo

Sancionador, os quais são: a legalidade/tipicidade (balizamento jurídico que impede a punição arbitrária), a culpabilidade (que no caso da improbidade, é unicamente a conduta dolosa), a pessoalidade da pena (que significa que a pena não passará da pessoa do condenado, logo, apenas o indivíduo que praticou o ato ilícito poderá ser sancionado) e a individualização da sanção (que estabelece que a punição deve ser proporcional à gravidade do ilícito e às circunstâncias do caso concreto).

Nessa ótica, ao mesmo tempo em que o Estado assegura a defesa do patrimônio público e a preservação da moralidade administrativa, ele sustenta que os processos sancionatórios respeitem os direitos fundamentais dos agentes públicos envolvidos, particularmente o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Desse modo, a Lei de Licitações<sup>31</sup> já define algumas sanções aplicáveis em caso de fuga aos aspectos normativos, porém, no âmbito da improbidade administrativa, há um rol de sanções aplicáveis que vão desde a multa civil até a suspensão dos direitos políticos.

Nesse sentido, acerca dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública não é mais possível a aplicação da sanção de perda dos bens e valores, nem a perda da função pública ou a suspensão dos direitos políticos, sendo tão somente aplicada a multa civil em 24 vezes o valor da remuneração e a proibição de contratar e receber benefícios por até 4 anos, sendo estas as penas mais amenas dentre as sanções para os atos de improbidade.

Acerca dos atos que envolvem prejuízo ao erário, haverá perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por até 12 anos, multa civil equivalente ao valor do dano, proibição de contratar e receber benefícios por até 12 anos e, se houver, haverá a perda dos bens e valores.

Já os atos que importam enriquecimento ilícito são os penalizados de forma mais severa pelo ordenamento jurídico, havendo a aplicação da perda dos bens e valores, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por até 14 anos, a penalidade de multa civil equivalente ao acréscimo patrimonial, bem como

---

<sup>31</sup> Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções: I - advertência; II - multa; III - impedimento de licitar e contratar; IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. § 1º Na aplicação das sanções serão considerados: I - a natureza e a gravidade da infração cometida; II - as peculiaridades do caso concreto; III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes; IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública; V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

ainda a proibição de contratar e receber benefícios por até 14 anos.

#### **4. RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E PARTICULARES**

À luz do princípio da independência entre as esferas de responsabilização, a condenação por improbidade administrativa não exclui a possibilidade de responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal, desde que configurados os pressupostos legais específicos aplicáveis a cada uma delas, conforme fundamentado pela doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>32</sup>:

Nesse caso, nada impede a instauração de processos nas três instâncias, administrativa, civil e criminal. A primeira vai apurar o ilícito administrativo segundo as normas estabelecidas no Estatuto funcional; a segunda vai apurar a improbidade administrativa e aplicar as sanções previstas na Lei nº 8.429/92; e a terceira vai apurar o ilícito penal segundo as normas do Código de Processo Penal.

Nessa mesma perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça<sup>33</sup> já firmou entendimento de que a prática de ato de improbidade administrativa pode ensejar a aplicação de pena de demissão ao servidor público no âmbito de processo administrativo disciplinar, sem prejuízo da propositura e do trâmite da ação judicial por improbidade administrativa, assegurando a independência entre as esferas de responsabilização.

Porém, de acordo com o artigo 21, §3º, da Lei nº 14.230/2021, as sentenças cíveis e penais que concluírem pela inexistência da conduta ilícita ou da autoria repercutirão no âmbito da improbidade administrativa. Essa inovação legislativa configura uma interferência singular entre as instâncias, ajustando o princípio da independência ao caso concreto.

---

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Editora Forense, 2022. p. 1029.

<sup>33</sup> Informativo nº 505: Direito administrativo. Processo administrativo disciplinar (PAD). Demissão por improbidade administrativa). É possível a demissão de servidor por improbidade administrativa em processo administrativo disciplinar. A pena de demissão não é exclusividade do Judiciário, sendo dever indeclinável da Administração apurar e, eventualmente, punir os servidores que vierem a cometer ilícitos de natureza disciplinar, conforme o art. 143 da Lei n. 8.112/1990. Conforme o entendimento da Terceira Seção do STJ, em face da independência entre as esferas administrativas e penais, o fato de o ato demissório não defluir de condenação do servidor exarada em processo judicial não implica ofensa aos ditames da Lei n. 8.492/1992, nos casos em que a citada sanção disciplinar é aplicada como punição a ato que pode ser classificado como de improbidade administrativa, mas não está expressamente tipificado no citado diploma legal, devendo, nesses casos, preponderar a regra prevista na Lei n. 8.112/1990. Precedentes citados: MS 15.054-DF, DJe 12/19/2011, e MS 12.536-DF, DJe 26/9/2008. MS 14.140-DF, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 26/9/2012.

Em suma, a Lei de Improbidade Administrativa em seu art.21, §5º consolidou o entendimento de que as sanções aplicadas em diferentes esferas devem ser compensadas quando decorrentes de um mesmo fato, como forma de evitar duplicidade de punições e garantir proporcionalidade, promovendo coerência e justiça no sistema sancionatório.

#### **4.1. Responsabilidade dos agentes públicos**

Considera-se agente público todo aquele que exerce através de qualquer forma de investidura ou vínculo, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas neste estudo e dispostas no art 1º da LIA. Ademais, mesmo o particular está submetido às penalidades da lei se, dolosamente, induzir ou concorrer para a prática do ato de improbidade. Nesse aspecto, até mesmo sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica de direito privado responderão pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos destes.

Conforme Vanin, Filho e Rocha<sup>34</sup>, os contornos constitucionais se deram da seguinte forma:

Não é novidade que o cuidado com o patrimônio público ocupou espaço preferencial no projeto constitucional de 1988. A moralidade administrativa foi expressamente alçada ao patamar de princípio da Administração Pública (art. 37) e dessa norma floresceram, no próprio texto constitucional, as bases de novo e autônomo sistema de responsabilização civil de agentes públicos e privados cujas condutas atentam contra a probidade.

Os contornos constitucionais desse sistema evidenciam o rigor do Constituinte com os atos de improbidade administrativa, no que estabelece que “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” (art. 37, § 4º). Da mesma forma, o inciso V do art. 15 da Constituição Federal corrobora a possibilidade de suspensão dos direitos políticos em casos de improbidade administrativa. Ademais, como reforço na proteção da probidade administrativa, sob o ângulo da higidez do erário, o § 5º do art. 37 previu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.

A responsabilidade civil decorrente de atos de improbidade administrativa se estende, inclusive, aos sucessores ou herdeiros do agente que tenha causado dano ao erário ou enriquecido ilícitamente. Dessa forma, eles ficam sujeitos à obrigação

---

<sup>34</sup> VANIN, Leandro; FILHO, Marino Pazzaglini; ROCHA, Luiz. Lei n. 14.230/2021: Comentário e análise comparativa. São Paulo: Editora Atlas, 2023, p. 24.

de reparação do dano, observada a limitação ao montante do proveito patrimonial recebido. Tal previsão está em plena consonância com os princípios da impessoalidade e da moralidade, uma vez que os recursos públicos desviados, ainda que transferidos para os familiares, mantêm sua origem ilícita e pública.

Assim, o enriquecimento resultante de ato ímprobo não se descaracteriza pela simples transferência de patrimônio, permanecendo vinculada a ele a marca da improbidade, que inviabiliza qualquer benefício patrimonial legítimo aos herdeiros ou sucessores.

#### **4.2. Responsabilidade dos particulares**

Sobre as sanções aplicáveis aos particulares envolvidos em atos ímprobos juntamente com agentes públicos, o Superior Tribunal de Justiça<sup>35</sup> estabeleceu a seguinte tese:

É possível a aplicação das sanções de "suspensão dos direitos políticos" ou "proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios" aos particulares que tenham praticado o ato ímprobo em conjunto com o agente público. REsp 1.735.603-AL, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 3/9/2024.

Em contrapartida, o particular não pode ser responsabilizado isoladamente por improbidade administrativa, pois poderá integrar o polo passivo apenas em conjunto com o agente público que praticou o ato ímprobo, não sendo configurado litisconsórcio passivo necessário, visto que a ação pode ser proposta exclusivamente contra o agente público.

Nesse sentido, é vedada a propositura da ação unicamente contra o terceiro, conforme entendimento consolidado pela jurisprudência<sup>36</sup>:

É inviável a propositura de ação civil de improbidade administrativa exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda (REsp 1.171.017-PA. Informativo 535).

Nas ações de improbidade administrativa, não há litisconsórcio passivo necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo. REsp 896.044-PA, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 16/9/2010. Informativo 447.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 1.735.603-AL, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 3 set. 2024.

<sup>36</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 1.171.017-PA, Informativo 535.

<sup>37</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 896.044-PA, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 16 set. 2010, Informativo 447.

Não obstante, em casos específicos, a ação de improbidade administrativa pode prosseguir exclusivamente contra o particular, caso o agente público envolvido no ato ímprobo já esteja sendo demandado em outra ação conexa. Dessa forma, a continuidade da ação contra o terceiro não está necessariamente condicionada à presença do agente público no polo passivo da mesma ação, desde que a separação dos processos não comprometa a análise e a decisão integral, garantindo a efetividade da responsabilização, conforme consolidou o Superior Tribunal de Justiça<sup>38</sup>:

É viável o prosseguimento de ação de improbidade administrativa exclusivamente contra particular quando há pretensão de responsabilizar agentes públicos pelos mesmos fatos em outra demanda conexa. AREsp 1.402.806-TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 19/10/2021.

## 5. CONCLUSÃO

As fraudes à licitação no Brasil representam um desafio significativo para a administração pública, comprometendo a eficiência e a legalidade das contratações. Nessa ótica, a construção de uma administração pautada na integridade e na transparência não se restringe a uma sugestão moral, mas configura-se como uma obrigação legal em relação à sociedade, que tem o direito a serviços públicos de qualidade.

Para mitigar essa problemática, é fundamental a combinação de uma legislação rigorosa e uma fiscalização efetiva, que se tornam essenciais para promover um processo licitatório mais ético e responsável, capaz de permitir ajustes e melhorias constantes. Portanto, a colaboração entre diferentes esferas de governo e órgãos de controle é vital para o sucesso das ações de combate às fraudes, criando uma rede de proteção e fiscalização mais robusta.

Por fim, essa construção deve ser pautada por um compromisso compartilhado com a transparência e a responsabilidade, promovendo a troca de informações e a capacitação contínua dos agentes públicos. Assim, ao fomentar um ambiente de confiança e vigilância mútua, será possível não apenas responsabilizar os agentes infratores, mas prevenir futuras fraudes licitatórias a fim de garantir que

---

<sup>38</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). AREsp 1.402.806-TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 19 out. 2021.

os recursos públicos sejam aplicados de forma justa e eficaz, atendendo às reais necessidades da população e contribuindo para um futuro mais ético e sustentável.

## REFERÊNCIAS:

ÁGUA E SANEAMENTO. Municípios e saneamento no estado do Pará. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/pa/altamira>. Acesso em: 8 set. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas para licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. Guia de combate a cartéis em licitações. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guia-combate-a-carteis-em-licitacoes/Guia-Combate-a-Carteis-em-Licitacoes.pdf>. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Garantias nos contratos administrativos. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-11-2-garantias-2/>. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde vai retomar mais de 5,5 mil obras paradas para ampliar acesso ao SUS em todo Brasil. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/ministerio-da-saude-vai-retomar-mais-de-5-5-mil-obras-paradas-para-ampliar-acesso-ao-sus-em-todo-brasil>. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL 247. Ministério da Saúde suspende licitação de R\$ 840 mi após TCU ver cartel e risco de superfaturamento por parte de empresas. 20 mai. 2024. Disponível em: [https://www.brasil247.com/brasil/ministerio-da-saude-suspende-licitacao-de-r-840-mi-apos-tcu-ver-cartel-e-risco-de-superfaturamento-por-parte-de-empresas#google\\_vignette](https://www.brasil247.com/brasil/ministerio-da-saude-suspende-licitacao-de-r-840-mi-apos-tcu-ver-cartel-e-risco-de-superfaturamento-por-parte-de-empresas#google_vignette). Acesso em: 1 out. 2024.

CLICK PETRÓLEO E GÁS. Obras paradas no Brasil em 2024: um retrato do desperdício e do impacto na infraestrutura nacional. 2024. Disponível em: <https://clickpetroleoegas.com.br/obras-paradas-no-brasil-em-2024-um-retrato-do-desperdicio-e-do-impacto-na-infraestrutura-nacional/>. Acesso em: 7 set. 2024.

CGU, Polícia Federal e Receita Federal apuram desvio de recursos no Pará. GOV.BR, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/cgu-policia-federal-e-receita-federal-apuram-desvio-de-recursos-no-para>. Acesso em: 25 maio 2024.

CNN BRASIL. Brasil estaciona em ranking de avaliação internacional de educação básica. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-estaciona-em-ranking-de-avaliacao-internacional-de-educacao-basi>. Acesso em: 8 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Editora Forense, 2022. p. 1029.

G1. Prejuízo do governo federal em obras paralisadas supera os R\$ 8 bilhões, aponta TCU. 21 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2023/07/21/prejuizo-do-governo-federal-em-obras-paralisadas-supera-os-r-8-bilhoes-aponta-tcu.ghtml>. Acesso em: 6 set. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Editora Forense, 2024. p.69.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Editora Forense, 2024. p.261.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Editora Forense, 2024. p.796.

LIMA, Walber Cunha. Bioética, mistanásia e direitos humanos: morte social e perspectivas para o seu enfrentamento. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UFRN, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/23511>. Acesso em: 07 set.2024.

NEVES, José dos Santos; OLIVEIRA, Sérgio de. Improbidade administrativa: direito material e processual. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2022. p.23.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Diretrizes para combater a fraude na contratação pública*. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/Diretrizes-OCDE.pdf>. Acesso em: 09 set. 2024.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RIBEIRO, Aline. Fraudes em licitações: empresa de operador ligado ao PCC recebeu R\$ 315 milhões de cofres públicos em oito anos. São Paulo. O Globo, 20 maio 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sao-paulo/noticia/2024/05/20/fraudes-em-licitacoes-empresa-de-operador-ligado-ao-pcc-recebeu-r-315-milhoes-de-cofres-publicos-em-oito-anos.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2024.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. Boletim de Direito Administrativo, dez. 2000, p. 920.

ROMEIRO, Adriana. Corrupção está enraizada no Brasil desde o período colonial, revela historiadora. Estado de Minas, Belo Horizonte, 13 ago. 2017. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/13/interna\\_politica,891482/corruptcao-esta-enraizada-no-brasil-desde-o-periodo-colonial-revela-hi.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/13/interna_politica,891482/corruptcao-esta-enraizada-no-brasil-desde-o-periodo-colonial-revela-hi.shtml). Acesso em: 7 set. 2024.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.28.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7042. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 1 set. 2024.

Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 505: Direito Administrativo. Processo administrativo disciplinar (PAD). Demissão por improbidade administrativa. MS 14.140-DF, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 26 set. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 2 set. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 1.735.603-AL, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 3 set. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 1.171.017-PA, Informativo 535.  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 896.044-PA, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 16 set. 2010, Informativo 447.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). AREsp 1.402.806-TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 19 out. 2021.

THORSTENSEN, Vera; et al. Brasil na OCDE: Compras Públicas. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424_pt.pdf). Acesso em: 27 maio 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF). Auditoria aponta prejuízos e falhas graves na manutenção de hospitais, postos e UPAs. 2024. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/auditoria-aponta-prejuizos-e-falhas-graves-na-manutencao-de-hospitais-postos-e-upas/>. Acesso em: 02 set. 2024.

UOL. Brasileiro trabalhou 149 dias só para pagar impostos em 2024. 6 jun. 2024. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/06/06/brasileiro-trabalhou-149-dias-so-para-pagar-impostos-em-2024.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 01 out. 2024.

VANIN, Leandro; FILHO, Marino Pazzaglini; ROCHA, Luiz. Lei n. 14.230/2021: Comentário e análise comparativa. São Paulo: Editora Atlas, 2023, p. 24.